Quaderns per a la Inclusió Social, 8

inclusió

L'accés a l'habitatge: la lluita per un dret

A cura de

Claudia Maria Anleu Hernández

Maria Victòria Forns i Fernández

[publicacions] urv

L'accés a l'habitatge: la lluita per un dret

A cura de
Claudia Maria Anleu Hernández
Maria Victòria Forns i Fernández

[publicacions] urv

Tarragona, 2022

Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili
Av. Catalunya, 35 · 43002 Tarragona
Tel. 977 558 474 · publicacions@urv.cat
www.publicacions.urv.cat

1a edició: setembre de 2022
ISBN (paper): 978-84-1365-029-6
ISBN (PDF): 978-84-1365-030-2

DOI: 10.17345/9788413650296
Dipòsit legal: T 900-2022

Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili és membre de la Unión de Editoriales Universitarias Españolas i de la Xarxa Vives d'Universitats, fet que garanteix la difusió i comercialització de les seves publicacions a l'Estat espanyol i arreu del món.

Taula

Presentació. 7
Claudia Maria Anleu Hernández
Maria Victòria Forns i Fernández

Exclusión residencial en España. Análisis y medición para la intervención social 15
Manuel Hernández Pedreño

El serveis socials davant l'exclusió residencial 45
Albert Sales Campos

El dret a l'habitatge com a eina per fer possible #ningúdormintalcarrer. 61
Beatriz Fernández Gensana

La Plataforma d'Afectades per la Hipoteca com a dispositiu per la lluita per un habitatge 71
Lucía Delgado Ramisa

Servei d'Habitatge Social a Tarragona. 81
Josep Miquel Beltran Mauri

El paper dels programes socials d'habitatge de l'Agència d'Habitatge de Catalunya 91
Joan Batlle Bastardas

Presentació

Claudia Maria Anleu Hernández
Maria Victòria Forns i Fernández

El número que a continuació presentem recull les contribucions de tots els qui van participar en la XIV Jornada del Dia Mundial del Treball Social, celebrada el 18 de març del 2021 i organitzada per la Facultat de Ciències Jurídiques de la URV, el Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social de la URV, i el Col·legi Oficial de Treball Social de Tarragona. [1]

Un cop més la col·lecció «Quaderns per a la Inclusió Social» ens ofereix l'oportunitat de publicar un monogràfic dedicat a la Jornada del Dia Mundial del Treball Social, i contribueix a visualitzar la tasca dels professionals del treball social, en tant que coneixedors de la realitat social, promotors del canvi, experts de la intervenció social, defensors de la justícia i l'equitat social i garants dels drets socials.

La Jornada es va centrar en l'exercici del dret a l'habitatge i vam partir dels drets humans i, més concretament, dels drets socials com el marc de referència de la pràctica de les treballadores socials, amb l'atribució d'un caràcter prestacional exigible als drets socials. Atenent al caràcter de servei públic que les administracions han d'assegurar, podem afirmar que l'accés a l'habitatge ha esdevingut un nou dret social difícil d'assolir per a tota la població, exigible per a la ciutadania en compli-

1 Vid. in totum, Forns i Fernández, Maria Victòria, «el sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el estado español. El caso de Catalunya», *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 74, octubre/desembre, 2018 i Forns i Fernández, Maria Victòria, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local. El sistema organitzatiu i competencial de la postcrisi*, Atelier, Barcelona, 2018.

ment d'allò establert per l'ordre internacional, constitucional i estatutari. És des d'aquest posicionament i d'acord amb els objectius del desenvolupament sostenible de les Nacions Unides que creiem que cal abordar l'anàlisi de l'accés a l'habitatge, no només des de la necessitat, des de l'exclusió social i residencial, sinó des de la perspectiva de dret fonamental: el dret a un habitatge digne. Si és cert que vivim en un Estat social, democràtic i de dret que propugna els valors de la llibertat, la justícia, la igualtat i el pluralisme polític, caldrà replantejar-nos les polítiques públiques, no com aquells instruments que donen resposta a les necessitats dels ciutadans, sinó com aquells instruments que han de garantir l'exercici dels drets.

A escala internacional disposem d'eines jurídiques que reconeixen el dret de totes les persones a un habitatge digne. Ja el 1948 la Declaració Universal des Drets Humans en el seu article 25 reconeix que «Tota persona té dret a un nivell de vida que asseguri, per a ell i la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i als serveis socials necessaris; també té dret a la seguretat en cas d'atur, malaltia, incapacitat, viduïtat, vellesa o altra manca de mitjans de subsistència independent de la seva voluntat».

A més a més, la Carta de Drets Fonamentals (CDF), signada el 12 de desembre del 2007 a Estrasburg pels estats membres de la Unió Europea, comprèn un conjunt de drets socials en forma de: drets civils, polítics i socials de totes les ciutadanes i ciutadans de la Unió Europea. La CDF fa referència a la dignitat, la igualtat, la solidaritat, la ciutadania, la justícia i la llibertat. En aquest sentit, resulta d'interès la referència que es fa a l'article 34 sobre la «seguridad social y ayuda social», en el punt 3 del qual s'estableix que: «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

A escala autonòmica, l'article 15.2 de l'Estatut de Catalunya del 2006 disposa que: «Totes les persones tenen dret a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació, i tenen dret al lliure desenvolupament de llur

personalitat i capacitat personal». Així, la manca d'un habitatge digne, el sobreendeutament o la impossibilitat d'accés a subministraments bàsics són situacions de maltractament per la qual cosa l'Estatut protegeix el dret dels ciutadans en relació amb l'accés a l'habitatge i determina la responsabilitat de l'administració a satisfer-lo a través de l'article 26: «les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis».

Per a Forns i Fernández (2018:37):

> la crisis económica de 2008 ha tenido un impacto doloroso en lo que se refiere a la vivienda y a la posibilidad de hacer frente a los pagos de las facturas de los suministros básicos. El estallido de la burbuja inmobiliaria fue precisamente una de las causas de la crisis que afectó directamente al acceso a la vivienda. […] La crisis supuso un gran incremento del paro que comportaba situaciones de sobre endeudamiento hipotecario y en consecuencia las ejecuciones hipotecarias y los desahucios, los endeudamientos con las entidades financieras, las dificultades para afrontar los pagos de los alquileres, las dificultades para pagar las facturas de los suministros básicos como el agua o la electricidad, dibujan un escenario […] de emergencia social. Es en este escenario de pobreza energética y emergencia habitacional que el Parlamento de Cataluña aborda el problema con la promulgación de algunas leyes que intentan paliarla, destacaremos dos por las implicaciones que tienen en relación al papel que los confieren a los entes locales».

Precisament la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, respon directament a la situació descrita i determina un conjunt de mesures que tenen per objectiu evitar els desnonaments i la pobresa energètica; i és fruit d'una iniciativa legislativa popular (ILP), que va ser aprovada amb un gran consens polític al Parlament de Catalunya. En relació amb les mesures per evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge que venen regulades per l'article 5, les administracions locals han de garantir el reallotjament de les famílies víctimes d'aquesta situació.[2] I les mesures per evitar la pobresa energè-

2 L'article 5.6 diu, al respecte de les competències locals: «les administracions públiques han de garantir en qualsevol cas el reallotjament adequat de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés d'ésser desnonades de llur habitatge habitual, per poder fer efectiu el desnonament. El mecanisme de garantiment del reallotjament l'ha d'acordar la

tica[3] determinen que les administracions públiques han de garantir el dret als subministraments bàsics[4] i també han d'acordar amb les companyies subministradores que garanteixin la concessió «d'ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc i d'exclusió residencial».

Cal reconèixer, com ho fan altres autors, que encara que aquesta Llei va significar un avançament respecte al dret d'un habitatge digne, té dificultats en el seu desenvolupament. És necessària una formació especialitzada dels professionals, s'ha d'establir com s'aplicarà la disposició 12 de la Llei 12/2016 en la qual s'insta la Generalitat a dotar els serveis socials bàsics de professionals especialitzats en habitatge i cal millorar els mecanismes de coordinació entre les oficines d'habitatge municipals i els serveis socials bàsics (Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, 2017).

Així, el Govern català, amb l'afany de millorar la resposta a les situacions de risc d'exclusió residencial, continua legislant i aprova la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió social. Amb l'aprovació d'aquest text, les administracions poden expropiar l'ús dels pisos buits d'entitats financeres i grans propietaris per donar-los un ús social. També s'amplia fins a 234 els municipis amb alta demanda acreditada d'habitatge social, en els quals es podrà aplicar l'impost de pisos buits. I les famílies amb casos de sobreendeutament a causa de l'habitatge poden demanar una mediació per resoldre la situació a les comissions creades amb aquest objectiu.

No obstant, encara queda molt per fer. Cal replantejar-nos les polítiques públiques, no com aquells instruments que donen resposta a les necessitats dels ciutadans, sinó com aquells instruments que han

Generalitat amb l'Administració local per als casos que les meses de valoració que regula la secció IV del Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, tramitin com a emergències econòmiques i socials».

3 A Catalunya, la pobresa energètica s'ha definit com la incapacitat d'una llar per satisfer el mínim de serveis energètics.

4 L'article 6.1 de la llei diu: «les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb l'article 5.10, mentre duri aquesta situació. En el cas del gas, el dret d'accés únicament es garanteix si l'edifici afectat disposa d'aquest tipus de subministrament».

de garantir l'exercici dels drets. L'exclusió residencial no és una situació nova que s'ha d'afrontar, però sí que podem afirmar que, en els anys de crisi més dura i amb l'arribada de la crisi sanitària provocada per la COVID-19, ha ocupat i preocupat de manera especial el treball social, que ha cercat fórmules per contribuir a assegurar un habitatge digne i segur als ciutadans. Va ser en aquest context d'exclusió de l'habitatge a conseqüència de factors estructurals com l'especulació urbanística, la precarietat laboral i les deficitàries polítiques de protecció social que es va reflexionar a la Jornada amb motiu del Dia Mundial del Treball Social i ara li dediquem aquest número a la col·lecció «Quaderns per a la Inclusió Social».

Així, en aquest volum es lliuren cinc articles fruit de ponències presentades a la XIV Jornada de Treball Social. S'hi descriuen i analitzen, des d'una mirada social, algunes de les situacions derivades de l'exclusió residencial que es viu des de fa més de dues dècades al país. Les autores i els autors són majoritàriament professionals del treball social i d'altres disciplines que fan intervencions directes en diversos col·lectius vulnerables.

Hem dividit aquest número en dues parts. En la primera, hi trobem dos articles que ens ofereixen un marc general per entendre el problema de l'exclusió residencial mitjançant una aproximació teòrica de les diferents concepcions d'aquest fenomen i el paper dels serveis socials per fer-hi front.

El primer article correspon a la conferència inaugural de la Jornada a càrrec del Dr. Manuel Hernández Pedreño, sociòleg i professor titular a la Universitat de Múrcia. El professor aprofundeix en el problema de l'exclusió residencial a Espanya, des d'experiències de mesurament i quantificació, per tal de conèixer-ne la magnitud i així millorar la intervenció social. El segon article correspon a la conferència de cloenda de la Jornada, a càrrec del Dr. Albert Sales Campos, investigador de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona i professor associat al Departament de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra. En la seva presentació, el Dr. Sales ens convida a fer una reflexió crítica sobre el paper dels serveis socials davant de l'exclusió residencial; analitza les incoherències entre les funcions dels serveis socials, els recursos de què disposen i les expectatives que hi diposita la ciutadania i els agents polítics i socials.

La segona part d'aquest monogràfic recull el contingut de les experiències de tres instàncies compromeses amb el dret a un habitatge digne que es van presentar en una taula rodona. En primer lloc, l'article de Beatriz Fernández Gensana, responsable de l'equip jurídic i membre de l'equip directiu de la Fundació Arrels, ens acosta a la realitat de les persones que acaben vivint al carrer i l'acompanyament que se'ls fa, des de la Fundació, per afavorir que siguin més autònomes i puguin recuperar algunes de les esferes de la seva vida. En segon lloc, Lucia Delgado Ramisa, portaveu de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH), descriu la tasca de la PAH de Barcelona fent una reflexió sobre alguns dels reptes del context actual i destacant la importància de l'aprovació de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i de la pobresa energètica, fruit d'una iniciativa legislativa popular (ILP) impulsada per la PAH i que va aconseguir més de 150.000 signatures. L'últim article, a càrrec de Josep Miguel Beltran, director gerent de l'Institut Municipal de Serveis Social de l'Ajuntament de Tarragona, analitza el funcionament del Servei d'Habitatge Social a Tarragona com una de les accions per respondre a la manca d'habitatge digne i fa algunes propostes per garantir millores en les respostes que cal articular des del món local.

Per acabar aquesta presentació, volem agrair a totes les persones que s'hi ha involucrat no només haver contribuït a l'èxit de la XIV Jornada del Dia Mundial del Treball Social amb la seva participació, sinó també haver dedicat temps i esforç a escriure les seves experiències i reflexions al voltant de la lluita de l'exercici d'un dret, com és l'accés a l'habitatge. Sens dubte les seves aportacions resulten especialment valuoses pels qui treballen amb persones en situació d'exclusió residencial i esperem que resulti una eina útil per millorar la intervenció social.

Bibliografia

Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, *Dictamen Habitatge i Treball Social*, Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, Barcelona, desembre 2017.

Forns i Fernández, Maria Victòria, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local. El sistema organitzatiu i competencial de la postcrisi,* Atelier, Barcelona, 2018.

Forns i Fernández, Maria Victòria, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el estado español. El caso de Catalunya», *Revista de Direito Administrativo & Constitucional,* núm. 74, octubre/desembre, 2018, p. 25-66. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1046

Forns i Fernández, Maria Victòria, «Los servicios sociales locales como garantes del estado del Bienestar en el estado español. Análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña», *Revista de Dereito Economico e Socioambientale,* volum. 9, núm. 3, setembre/desembre, 2018, p. 3-54. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24548

Exclusión residencial en España. Análisis y medición para la intervención social

Manuel Hernández Pedreño
Universidad de Murcia

Resumen: La exclusión residencial es uno de los principales riesgos sociales en España, y actua como causa y consecuencia de itinerarios de exclusión social grave. Conocer su magnitud no es tarea sencilla, por ello es fundamental contar con aproximaciones empíricas que permitan orientar el diseño de las políticas sociales de vivienda. Este trabajo ofrece una aproximación teórica a las diferentes concepciones de la exclusión residencial, así como a las experiencias concretas sobre su medición y cuantificación. Ambas contribuciones son de gran relevancia para la intervención social.

Palabras clave: exclusión residencial, sinhogarismo, medición, intervención social

Housing Exclusion in Spain. Analysis and Measurement for Social Intervention

Abstract: Housing Exclusion is one of the main social risks in Spain. This kind of social exclusion acts as a cause and also as a consequence within the most challenging circumstances of social exclusion. To determine its magnitude is not an easy task. That is why it is essential to adopt empirical approaches to guide policies for social housing. This article offers a theoretical approach to the different understandings of what housing exclusion means, as well as concrete measurements and quantifications of it as a phenomenon. Both theoretical and empirical contributions are of great important for social intervention.

Keywords: Housing exclusion, homelessness, measurement, social intervention

1. Introducción

La vivienda es uno de los pilares «junto a la educación, la sanidad y el trabajo» del bienestar y autonomía de los individuos de una sociedad. A pesar de ser un derecho «garantizado» en la Constitución Española de 1978 (Artículo 47), no ha sido interpretado como una obligación por los poderes públicos (Cabrera, 2008; Olea Ferreras, 2012; Castañé García, 2005).

La vivienda se inserta en una sociedad según sus normas, como escenario de la vida cotidiana, como medio de interacción. En ella se produce gran parte de la socialización. Es un espacio de manifestación de los roles sociales y de expresión de los valores culturales. A su vez, es una unidad económica, un espacio de ocio, de consumo y también de producción, ya que puede ser utilizada como lugar de trabajo (Cortés, 1995: 28 y ss.). Sin embargo, cuando no se cumplen unos requisitos mínimos en la situación residencial, ya sea en el acceso o en las condiciones de habitabilidad, se produce la exclusión residencial, fenómeno cada vez más frecuente en nuestro país, especialmente a partir de la crisis económica de 2008. Sin duda se puede hablar de una crisis de la vivienda, debido a las dificultades crecientes de diversos colectivos para acceder a a ella; y no solo por los elevados precios respecto a las condiciones laborales, sino porque el mercado es prácticamente la única vía de acceso a este bien necesario. Todo ello ocurre al mismo tiempo que en nuestro país existe un creciente número de viviendas vacías. Sin olvidar el insignificante peso del alquiler en un país de propietarios donde conviven cada vez más personas con dificultades de accesibilidad, habitabilidad, adecuación y estabilidad residencial.

El actual modelo de residencia en España es fruto de las actuaciones públicas pasadas (Leal, 2010). Luís Cortés (1995: 268 y ss.) clasifica las etapas de la política de vivienda en España en tres: *a)* periodo anterior a la Guerra Civil Española; *b)* periodo franquista; y *c)* periodo democrático, en el que diferencia dos subperiodos: política de vivienda en los años ochenta y política de vivienda en los años noventa. Esta propuesta debería ampliarse con un tercer subperiodo democrático: el que se inicia tras la crisis económico-financiera de 2008, que conlleva una crisis residencial, siendo su expresión más grave la pérdida de la vivienda por falta de recursos económicos. Esta crisis, lejos de remitir, ha pasado de una primera

etapa marcada por las ejecuciones hipotecarias (muchas de las cuales aún están pendientes de resolución judicial) a otra que afecta fundamentalmente a los hogares en alquiler (Arrondo y Bosch, 2019: 12). Esta evolución acentúa el papel de la vivienda como factor de exclusión social, agravando la desigual situación en que se encuentran aquellos hogares propietarios sin pagos pendientes, con préstamos hipotecarios asumibles o cercanos a su fin, y los que deben hacer frente a los precios actuales del mercado de alquiler o a considerables cargas hipotecarias.

Siguiendo a Leal (1997) y Cortés (1995) las perspectivas de análisis de la vivienda son muchas (ecológica, neoclásica, institucional, etc.). La evolución de estos enfoques se asocia con su objeto de estudio variado (urbanización, ciudad, vivienda, espacio), y se observa que recientemente existe una tendencia hacia el interés por el hecho residencial. También se destaca el *enfoque integral* de análisis de la exclusión residencial, que considera la vivienda como una dimensión fundamental de la exclusión social (Hernández Pedreño, 2013). No obstante, aún no existe un marco conceptual de la exclusión residencial que haya sido consensuado por los distintos teóricos sociales; ni tampoco un completo sistema de indicadores sociales residenciales. Aspectos que se abordan en este trabajo, realizando una aproximación a las diversas concepciones de la exclusión residencial y de sus propuestas de medición, y que finaliza con los estudios empíricos realizados mediante recuentos-encuestas en el Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.

2. Marco conceptual de la exclusión residencial

Las características del alojamiento deberían adecuarse a las necesidades de sus habitantes, no siempre manifestadas de forma expresa, y están vinculadas con las funciones que satisface la vivienda (Leal, 1979: 98). En este sentido, Alguacil *et alii* (2013) señalan el importante desajuste entre las necesidades sociales de alojamiento (demanda) y el modelo productivo de vivienda (oferta), que responde a un concepto de vivienda como bien de inversión.

En la definición de la exclusión residencial se pueden distinguir tres líneas conceptuales diferenciadas: *a)* la fundamentada en las funciones que cumple la vivienda; *b)* la que considera a la vivienda como integrada en un conjunto de dimensiones vitales de los procesos de inclusión /

exclusión social; *c)* la que contempla diferentes niveles de privación de la vivienda adecuada (sin techo, sin vivienda, vivienda inadecuada y vivienda insegura).

En la primera se analizan «las funciones que cumple la vivienda», que han sido valoradas en numerosos estudios entre los que destacan los de Luis Cortés. En ellos la vivienda es concebida no solo como un elemento material sino también físico, un espacio donde se reproducen las instituciones familiares, se desarrollan aspectos íntimos de la vida humana, se consume de manera permanente, se desarrolla el ocio, los procesos de socialización y se aprenden roles y estructuras sociales, además de ser un lugar en el que se facilita la maduración y la convivencia en sociedad (Cortés, 2004: 128; Paniagua y Cortés, 1997: 105-106). Este planteamiento considera la hipótesis de que existe una situación de exclusión residencial cuando no se cumplen adecuadamente las condiciones que articulan la construcción social de las necesidades de alojamiento y, por tanto, quedan deterioradas las condiciones de alojamiento de las personas afectadas (Cortés *et alii*, 2003).

Como señalan Minguijón *et al.* (2014: 23), el derecho a la vivienda está vinculado a otros derechos y principios fundamentales (el derecho a la salud, al trabajo, a la integridad física y mental, a la educación, privacidad y a la vida familiar, etc.). La exclusión residencial limita o impide el disfrute de estos. Luis Cortés (2004: 42) identifica los requisitos mínimos que debe reunir una vivienda para satisfacer las funciones sociales. La exclusión residencial se configuraría así, en torno a las limitaciones en cuatro categorías básicas de uso:

- *Accesibilidad*: que hace referencia a la posibilidad de optar a una vivienda en relación con los ingresos disponibles del hogar. Se dan situaciones de exclusión residencial en tanto en cuanto aparecen dificultades para dar cobertura a las exigencias de los sistemas de provisión residencial (públicos o privados) para acceder a una vivienda donde residir.
- *Estabilidad*: referida al derecho de disfrute de la vivienda, sobre los derechos de propiedad, permitiendo el acceso a sus beneficios integradores desde el punto de vista social.
- *Adecuación*: se da cuando existe un equilibrio entre las condiciones de la vivienda y las necesidades de sus habitantes, que cam-

bian a lo largo de su ciclo vital (por ejemplo, la disponibilidad de espacio cuando llegan los hijos o la existencia de barreras arquitectónicas que dificultan el desarrollo de las actividades básicas de la vida diaria en personas mayores o con diversidad funcional).

- *Habitabilidad*: es posible cuando la vivienda proporciona a sus moradores unas condiciones mínimas de calidad en la construcción, en los servicios de la vivienda y el entorno en el que se ubica, permitiendo llevar a cabo en su interior las funciones sociales asignadas al sistema residencial.

Así, si se consideran estas cuatro premisas, como condicionantes para la cobertura del derecho al disfrute de una vivienda, a través de su análisis es posible conocer las diferentes situaciones de exclusión residencial, visibilizando los ámbitos donde se manifiesta.

La segunda concepción teórica sería la *perspectiva integral,* corriente desarrollada a partir de los años noventa, tras la sucesiva incorporación del concepto de exclusión social como fenómeno creciente, que comprende distintos ámbitos vitales (educación, trabajo, vivienda…) imbricados entre sí. Así, surge un enfoque global de la exclusión social en donde la tendencia es analizar la exclusión en vivienda como una dimensión más de la exclusión social. Este enfoque evidencia la vinculación de la exclusión residencial con las otras dimensiones, a la vez que se tienen en cuenta los factores externos que influyen en los procesos de exclusión, como las políticas sociales o el mercado de trabajo y de la vivienda (Hernández Pedreño, 2013). Este enfoque ha sido el empleado en encuestas de diferentes instituciones: europeas, como la Encuesta de Condiciones de Vida de Eurostat; nacionales, como la Fundación FOESSA; y regionales, como el Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia, que permite la aplicación de una herramienta para la intervención en los programas locales de acompañamiento social (Raya y Hernández, 2014).

La tercera perspectiva conceptual de la exclusión residencial es la desarrollada por FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), a través de la *tipología ETHOS* (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion). Formulada en 2005, y revisada en los dos años siguientes, esta tipología conceptual

sobre sinhogarismo y exclusión residencial se ha difundido en el conjunto de la UE convirtiéndose en una referencia principal sobre el tema (Cabrera, 2008; Carbonero Muñoz, 2013). Bajo el enfoque de la clasificación ETHOS, un fenómeno tan complejo como el sinhogarismo, a menudo explicado por factores de índole personal, se enmarca en un contexto de análisis referido a la exclusión residencial (Cabrera, 2008: 188-189).

Según la tipología ETHOS, tener una vivienda supone disponer de ella en tres ámbitos o dominios básicos: legal, social y físico. Desde el punto de vista jurídico, disponer de una vivienda significa tener un título legal (en propiedad o en alquiler) sobre la misma, lo que confiere seguridad en la ocupación y tenencia en exclusiva. En el ámbito social de uso, tener una vivienda permite mantener privacidad y disfrutar de relaciones sociales. Por último, disponer de un alojamiento decente y adecuado a las necesidades de la persona y su familia constituye el dominio físico de la vivienda; definido, por tanto, en cuanto a sus condiciones de habitabilidad (Busch-Geertsema, 2010: 22).

De este modo, la existencia de carencias en alguno, o varios de los ámbitos de uso definidos, se traduce en distintas situaciones posibles de exclusión residencial, pudiéndose identificar cuatro categorías principales en las que se puede clasificar a las personas según su situación en relación con la vivienda (cuadro 1). Las cuatro categorías son: *Sin techo* (sin alojamiento de ningún tipo, es decir, viviendo en un espacio público), *Sin vivienda* (viviendo en un alojamiento temporal, en instituciones o albergues), *Vivienda insegura* (viviendo bajo amenaza de desahucio, arrendamiento precario o violencia doméstica) y *Vivienda inadecuada* (viviendo en chabolas de asentamientos ilegales, en alojamientos que incumplen la normativa sobre habitabilidad o en situación de hacinamiento) (FEANTSA, 2007). A su vez, estas categorías conceptuales se subdividen en trece categorías operativas para el análisis de los problemas derivados de la carencia de vivienda y para la implementación, seguimiento y evaluación de políticas.

Cuadro 1. Clasificación de la exclusión residencial según tipología ETHOS

Categoría conceptual	Categoría operativa		Situación residencial	
Sin techo	1	Personas viviendo a la intemperie	1.1	En espacio público o exterior
	2	Personas en albergue o centro nocturno	2.1	En albergue nocturno o de baja exigencia
Sin vivienda	3	Personas que viven en centros para personas sin hogar	3.1	En albergues y centros de alojamiento
			3.2	En alojamiento temporal y de tránsito
			3.3	Alojamiento con apoyo
	4	Personas en albergues para mujeres	4.1	En albergues para mujeres
	5	Personas en centros de alojamiento para inmigrantes	5.1	En alojamiento temporal / Centros de recepción
			5.2	En alojamientos para trabajadores temporeros
	6	Personas que tienen prevista su salida de instituciones o centros de internamiento	6.1	En instituciones penales
			6.2	En instituciones sanitarias (hospitales, etc.)
			6.3	En centros de menores
	7	Personas que reciben apoyo a largo plazo por su condición de sin hogar	7.1	En residencia para personas mayores sin hogar
			7.2	En vivienda tutelada y con apoyo sostenido
Vivienda insegura	8	Personas viviendo en alojamiento inseguro sin título legal	8.1	Temporalmente con familia o amigos
			8.2	Sub-alquiler ilegal
			8.3	Ocupación ilegal de tierras
	9	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	9.1	En régimen de alquiler
			9.2	Con la vivienda en propiedad
	10	Personas viviendo bajo amenaza de violencia	10.1	Con denuncias presentadas ante la policía
Vivienda inadecuada	11	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	11.1	Caravanas y similares
			11.2	Edificaciones no convencionales para residir
			11.3	Estructuras temporales
	12	Personas viviendo en alojamiento impropio	12.1	Edificio ocupado inadecuado para vivir
	13	Personas en condiciones de hacinamiento extremo	13.1	Muy por encima de los estándares de hacinamiento

Fuente: FEANTSA (2007).

A pesar de que la clasificación ETHOS hace referencia al sinhogarismo y la exclusión residencial, su aplicación se ha centrado en mayor medida en el estudio de las personas sin hogar; teniendo en cuenta que todas y cada una de las categorías que la componen reflejan situaciones de cierta gravedad, que permiten hablar de sinhogarismo en sentido estricto (sin techo o sin vivienda) o con una visión más amplia (vivienda insegura o inadecuada), como viene proponiendo Cabrera (2008). Además, la clasificación ETHOS se podría ampliar, convirtiéndose en un continuo, recogiendo todas las posibles situaciones que limiten el derecho a una vivienda digna, desde las que pueden ser consideradas como de riesgo de exclusión residencial, hasta llegar a las más graves (Brändle y García, 2013). No obstante, la tipología propuesta por FEANTSA no ha sido asumida por los institutos de estadística de los países del continente europeo, lo que dificulta que se disponga de datos de una parte importante de las categorías que contempla.

3. Medición y análisis de la exclusión residencial

Las tres propuestas teóricas destacadas anteriormente cuentan con los respectivos análisis operativos, los cuales se destacan en este apartado.

3.1 La perspectiva de las funciones de la vivienda

La perspectiva de análisis de la exclusión residencial basada en sus funciones considera los requisitos mínimos que debe reunir una vivienda (accesibilidad, estabilidad, adecuación y habitabilidad). Ha sido, quizás, la que menos desarrollos aplicados ha tenido, al menos en sus cuatro categorías. Cabe destacar, en este sentido, la propuesta realizada en 2014 por varios investigadores de la *Cátedra Zaragoza Vivienda*, cuyo objeto último fue establecer y aplicar una herramienta de medición de los procesos de exclusión residencial. Sin embargo, esta aproximación no cuenta con encuesta *ad hoc*; como suele ser habitual, se apoya en fuentes secundarias, trabajos indirectos y otras investigaciones. Es decir, se trata de realizar un diagnóstico cuantitativo de los procesos de exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza mediante las fuentes de datos disponibles. Esta aproximación es fruto de la colaboración de instituciones públicas y privadas. Como señalan los autores (Minguijón *et alii*, 2014) la amplia colaboración ha permitido «operacionalizar» el concepto de exclusión residencial

mediante una herramienta que posibilita medir la realidad de manera empírica. En suma, para cada una de las categorías de análisis se emplean una serie de indicadores cuyos datos y medición se encuentran recogidos en distintas entidades u organismos. A modo de ejemplo, la aproximación a la exclusión residencial desde la *accesibilidad* se hace a través de distintos datos y registros: 1. Los de personas sin hogar, se obtienen de los datos proporcionados por los servicios sociales y el tercer sector; 2. El esfuerzo de accesibilidad, se mide a través de acceso a varios sistemas mercantiles, como financiación de hipotecas (según datos de entidades bancarias), o gasto anual de hogares en vivienda, a partir de la Encuesta de presupuestos familiares; entre otros indicadores y fuentes secundarias.

La principal ventaja de esta propuesta es que permite ser actualizada periódicamente, si bien como principal limitación estaría la ausencia de algunos datos estadísticos a nivel local, pues su cálculo solo se proporciona a nivel regional, como es el caso de las encuestas del sistema estadístico nacional, como la Encuesta de Presupuestos Familiares o la Encuesta de Condiciones de Vida.

3.2 Perspectiva integral

Este enfoque considera la situación residencial como un ámbito más de la exclusión social, y, por tanto, se analiza habitualmente con un grupo de indicadores que forman parte de otro más amplio cuya finalidad es medir el riesgo social global de personas y/o hogares.

En España, Carolina Navarro (2006) elaboró un índice de exclusión en vivienda, a partir de los datos sobre condiciones de la vivienda del Panel de Hogares de la Unión Europea, seleccionando un conjunto de indicadores en función de la generalidad de las carencias y su correlación con el nivel de renta del hogar y la salud de los individuos. Los indicadores seleccionados se agrupan en dos categorías: carencia de instalaciones básicas (agua caliente, calefacción y espacio —hacinamiento—) y problemas estructurales (goteras, humedades y podredumbre).

La mayoría de los estudios que, de forma específica, se ocupan de la exclusión residencial se suelen centrar en las condiciones de la vivienda y su entorno. Así sucede al abordar su estudio en la Unión Europea (Eurostat). La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), elaborada en España por el INE desde 2004 y dirigida a los hogares, es la principal fuente

de información para el estudio de la desigualdad, la pobreza y la privación material; incluyendo una serie de variables referidas a las características y condiciones de la vivienda. Así, la ECV puede aproximar el porcentaje de hogares españoles en régimen de tenencia insegura, al proporcionar información sobre los hogares que disponen de una vivienda cedida gratuitamente (6 %) y de aquellos que están en alquiler o realquiler a precio inferior al del mercado (2-3 %) (cuadro 2). Asimismo, aporta información sobre los problemas que sufre la vivienda y su entorno.

Cuadro 2. Indicadores de vivienda incluidos en la Encuesta de Condiciones de Vida, 2008 y 2019 (%)

Hogares que sufren determinados problemas en la vivienda y su entorno	2008	2019
Escasez de luz natural	5,9	5,7
Ruidos producidos por vecinos o del exterior	22,0	14,2
Contaminación y otros problemas ambientales	12,9	9,8
Delincuencia o vandalismo	14,9	11,5
Ningún problema	63,5	73,3
Hogares por régimen de tenencia de la vivienda	**2008**	**2019**
Propiedad	79,6	75,9
Alquiler a precio de mercado	11,0	15,4
Alquiler inferior al precio de mercado	3,2	2,7
Cesión	6,1	6,0

Fuente: ECV, 2008 y 2019.

Por su lado, la Fundación FOESSA en su Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales, incluye en todas sus ediciones (2007, 2009, 2013 y 2018) varios indicadores que permiten una aproximación a la vivienda inadecuada e insegura. La cuantificación para cada uno de sus componentes se incluye en el cuadro 3, permitiendo observar la evolución en más de una década. Destaca como indicador más grave de vivienda insegura el gasto excesivo en vivienda, que alcanza en 2018 al 10 % de los hogares, y respecto a la vivienda inadecuada, el que refiere las condiciones de insalubridad: humedades, suciedades y olores, que alcanza el 6,8 % en 2018.

Cuadro 3. Indicadores de vivienda incluidos en la Encuesta de la Fundación FOESSA (2007-2018) (%)

Vivienda insegura	Hogares				Personas			
	2007	2009	2013	2018	2007	2009	2013	2018
Tenencia de la vivienda en precario (1)	6,8	4,5	4,9	3,7	5,7	5,6	6,2	3,9
Con gastos excesivos en la vivienda (2)	4,7	7,7	9,5	9,9	5,2	7,9	12,0	11,0
Vivienda inadecuada	**Hogares**				**Personas**			
	2007	**2009**	**2013**	**2018**	**2007**	**2009**	**2013**	**2018**
Infravivienda (chabola, bajera, barracón o similar)	1,4	0,4	0,7	0,3	1,6	0,5	0,8	0,3
Insalubridad (humedades, suciedades y olores)	7,4	8,1	9,6	6,8	7,6	8,4	10,2	6,9
Hacinamiento (menos de 15 m^2 por persona)	4,8	3,7	3,3	3,5	6,9	7,6	7,0	6,7
Problemas estructurales (3)	1,3	1,3	1,6	0,0	1,4	1,3	1,8	0,0
Entorno muy degradado y/o en barrio conflictivo	0,6	0,6	2,4	1,4	0,5	0,8	2,7	1,5
Barreras arquitectónicas y personas con discapacidad	2,7	3,3	5,7	3,8	2,6	3,1	5,5	3,5

Notas: (1) Facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente, haber sufrido algún tipo de amenaza de expulsión de la vivienda; (2) Cuando los ingresos menos los gastos en vivienda son inferiores al umbral de pobreza severa, o bien hay con deudas relacionadas con el pago de la vivienda y sus suministros; (3) Deficiencias graves en la construcción, situación de ruina y/o necesidad de rehabilitar la mayor parte de las estructuras de la vivienda.

Fuente: Ayala y Pérez (2019: 247).

Finalmente, en los estudios realizados por el OES para la Región de Murcia (Hernández Pedreño, 2008 y 2014), la graduación en la dimensión de la vivienda, al igual que en el resto de dimensiones de la exclusión consideradas, se basa en la información sobre la residencia habitual del usuario, proporcionada en la ficha común a las ONG adscritas al OES. Se recogen tres niveles residenciales: integración (vivienda en propiedad o alquiler), vulnerabilidad (piso o pensión social, albergue, acogido temporalmente por familiares o amigos) y exclusión (en calle, infravivienda, casa ocupada en mal estado o chabola). En el siguiente apartado se incluyen datos al respecto.

3.3 Tipología ETHOS de FEANTSA

La tercera propuesta conceptual, la propuesta por FEANTSA, amplía la cobertura de las situaciones de exclusión residencial, incorporando, además de la vivienda insegura e inadecuada, otras categorías, como la de sin vivienda o sin techo, no contempladas en las encuestas genéricas anteriores. No obstante, determinadas categorías de la ETHOS evidencian dificultades para estimar a las personas en exclusión residencial tipificadas como personas sin techo o en vivienda insegura. Respecto a estas últimas, la escasa información disponible procede del número de ejecuciones hipotecarias que facilita el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y desde 2014 también el INE. En 2014 la cifra de ejecuciones totales ascendía a 119.442, siendo 70.078 relativos a viviendas. Las recientes modificaciones legislativas al respecto han permitido reducir este dato en 2020 a 34.750, de las cuales, algo más de la mitad corresponden a vivienda (18.903).

> En relación con las personas sin techo, la Encuesta sobre las Personas Sin Hogar (EPSH-personas), realizada por el INE en 2005 y 2012, constituye la única fuente nacional para dar cuenta del número, de las características sociodemográficas más relevantes, del tiempo transcurrido sin alojamiento, así como de las condiciones de vida, de la población sin techo y, también, sin vivienda en España. No obstante, no se ha vuelto a realizar desde 2012, dadas sus múltiples limitaciones. También el INE viene realizando la vertiente centros de la EPSH, de carácter bianual, si bien solo proporciona número de usuarios, sin que se pueda distinguir entre personas sin techo y sin vivienda. Su finalidad es recabar información sobre las principales características de los centros que atienden a personas sin hogar en general. En cualquier caso, los datos

> que proporciona el INE son insuficientes, y tampoco permiten una correspondencia clara, en relación con todas las situaciones contempladas en las categorías operativas sin vivienda y sin techo. Según la EPSH-personas, en 2012 había 6.362 personas sin techo (3.419 viviendo en espacio público y 2.943 durmiendo en alojamientos de fortuna, es decir, el portal de un inmueble, cueva, coche…) (INE, 2012).

A partir de la clasificación ETHOS, Sánchez Morales (2010: 35) distingue dos tipos de exclusión residencial: *a)* La *exclusión residencial absoluta*, donde se integrarían las personas sin alojamiento (calle) o con alojamiento en precario (edificios abandonados, infraviviendas, chabolas, barracas, etc.) y los residentes temporalmente en centros de acogida, pensiones u otros dispositivos de tutela pública; *b)* La *exclusión infrarresidencial*, que se refiere a aquellas viviendas que no poseen servicios mínimos, en las que puede haber problemas de hacinamiento (casas pateras, camas calientes, etc.), de inadecuación, inadaptación e inseguridad, o que requerirían de rehabilitación.

El siguiente apartado incluye las aproximaciones a la exclusión residencial desde la clasificación ETHOS, obtenidas a partir de los recuentos de personas sin hogar en las ciudades.

4. Los recuentos urbanos de personas sin hogar

Para conocer y contabilizar a las personas sin techo que no utilizan la red de centros de alojamiento, durmiendo a la intemperie, se realizan los denominados recuentos nocturnos, proporcionando una foto fija de las situaciones más graves de exclusión residencial que, de otro modo, son muy difíciles de captar. No obstante, este tipo de estudios ha ido abarcando cada vez más categorías residenciales, como se verá a continuación.

4.1 Origen y desarrollo en España

Los estudios sobre exclusión residencial basados en recuentos tienen su origen en Nueva York en los años 90 del siglo xx. Estos estudios se importaron a las grandes ciudades de España, y se realizó el primero en Madrid en el año 2006 bajo la dirección del profesor Pedro Cabrera. En 2008, Barcelona fue la siguiente ciudad en realizar un recuento de este tipo.

Como señala García Luque (2016: 40), «los recuentos nocturnos constituyen una forma de captar la realidad más grave de la exclusión residencial; sirviendo, además, como instrumento para visibilizarla, sensibilizando a la ciudadanía a través de la movilización y la participación de personas voluntarias». Es necesario tener en cuenta que este tipo de estudios proporcionan una imagen fija de la realidad de la exclusión residencial, fotografiando un momento y lugar concretos. Esto supone un hándicap que limita la comparación con otros estudios realizados en otros lugares o en otras fechas, de ahí que sea necesario imponer una fecha similar, en posteriores recuentos, para que el ejercicio de la comparación resulte más fiable. El carácter dinámico del fenómeno de la exclusión residencial, se traduce, en parte, en la elevada movilidad de las personas que la padecen, exige que el diseño del trabajo de campo sea minucioso, para que se localice al máximo número de personas a pesar de la ya mencionada movilidad y la existencia de zonas de difícil o limitado acceso. Asimismo, es necesario evitar la sobreestimación del recuento, que puede producirse de manera no intencionada debido a la movilidad de las personas sin hogar y al hecho de no respetar las zonas de campo asignadas a cada uno de los equipos de trabajo.

> Con el paso del tiempo, estos estudios han ido aumentando la capacidad de recoger información, incorporando, además del recuento, una encuesta, a la vez que se ampliaba el contexto de análisis más allá de las personas sin techo, que incluía también a las personas sin vivienda, aquellas que viven en centros o recursos residenciales de entidades públicas o privadas, es decir, las dos categorías ETHOS de más gravedad. Si bien esta ampliación coincide en varios estudios en el año 2012, fue a partir de 2014 cuando se hicieron esfuerzos por realizar aproximaciones a las categorías restantes: vivienda inadecuada e insegura (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Característica de los recuentos-encuesta sobre exclusión residencial en ciudades españolas

Ciudad	Características	Cuantificación
Madrid	Ciudad pionera en aplicación de recuentos nocturnos, desde 2006 a 2018, con periodicidad bianual. Gran despliegue mediático y amplia participación de voluntarios del ayuntamiento de Madrid y varias universidades. Inicialmente solo recuento de personas sin techo, progresivamente encuestas y otras categorías: personas sin vivienda.	2018: • PST: 650 • PSV: 2.159
Barcelona	Segunda ciudad que realiza recuentos nocturnos, desde 2008 a 2019. Dos categorías, sin techo y sin vivienda. Periodicidad variable. Informe bianual con otras fuentes secundarias (SS.SS y tercer sector).	2019: • PST: 1.027 • PSV: 2.171
Zaragoza	Recuento y encuesta bianual en 2010, 2012 y 2014. Recuento de personas sin techo en 2016 y 2018	2018: • PST: 120
Sevilla	Recuento desde 2010 a 2017, periodicidad variable. Recuento de personas sin techo y otras fuentes	2017: • PST:444
País Vasco (Tres capitales)	Desde 2012 a 2018, Encuesta bianual, dos categorías (sin techo y sin vivienda. Encuesta en tres capitales de provincia	2018: • PST: 534 • PSV: 2.473
Murcia	Recuentos encuesta en 2014 y 2016, cuatro categorías ETHOS. Combinación con otras fuentes primarias cualitativas en 2014	2016: • PST: 44 • PSV: 340 • V. Inseg: 91 • V. Inad: 102
Valencia	Recuentos, dos categorías en 2015 y 2019. Combinación con otras fuentes primarias cualitativas en 2015	2019: • PST: 536 • PSV: 403
Cartagena	Recuentos encuesta en 2016 y 2018, cuatro categorías ETHOS. Combinación con otras fuentes primarias cualitativas en 2016	2018: • PST: 23 • PSV: 213 • V. Inseg: 236 • V. Inad: 106
Granada	Recuento personas sin techo en 2019	2019: • PST: 62

Nota: PST= personas sin techo; PSV= personas sin vivienda; V. Inseg= vivienda insegura; V. Inad.= vivienda inadecuada.

Fuente: Elaboración propia. Referencias en bibliografía.

Sin pretensión de exhaustividad, el cuadro 4 resume el historial de recuentos de sinhogarismo realizados en las ciudades españolas, destacando sus peculiaridades metodológicas y la cuantificación global de sus resultados. Se observa una doble tendencia: a) aumentar las categorías ETHOS de análisis; b) ir más allá del mero recuento y aplicar encuesta. Además, en la mayoría de casos, en algunos años en concreto se han desarrollado otras técnicas de aproximación a la exclusión residencial; ya sea mediante fuentes secundarias, como en Barcelona o Zaragoza; o mediante la aplicación de técnicas cualitativas, ya sea a los propios usuarios (Murcia) o a los profesionales de la intervención (Cartagena y Valencia).

4.2 Metodología del Observatorio de la Exclusión Social (OES)

El OES viene desarrollando recuentos en Murcia desde 2014 y en Cartagena desde 2016. A pesar de sus limitaciones, los recuentos-encuesta permiten captar una imagen fija, de la realidad más cruda de la exclusión residencial; y nos ayudan a visibilizarla y sensibilizar a la ciudadanía, a través de la participación y movilización del voluntariado. Estos estudios pueden realizarse gracias a la cooperación de entidades de acción social, plataformas ciudadanas e instituciones públicas. En el caso del OES se combina la colaboración entre las entidades de apoyo social de EAPN-Región de Murcia, que ofrecen recursos a personas en exclusión residencial en las ciudades Murcia y Cartagena, con los respectivos ayuntamientos de ambas ciudades.

A continuación, se relacionan las principales notas distintivas de los recuentos del OES, destacando el tipo de cuestionario y las zonas muestrales, así como la propuesta de graduación del riesgo de exclusión de las personas encuestadas.

4.2.1 Cuestionario

El cuestionario empleado en los recuentos procede del utilizado por el OES en el Registro de usuarios de ONG 2007-2012 (Hernández Pedreño, 2008 y 2014), elaborado a partir de la encuesta del INE a personas sin hogar (INE, 2012). Asimismo, se tuvieron en cuenta los cuestionarios empleados en otros estudios semejantes, realizados en ciudades españolas, con especial atención al utilizado en las tres capitales de provincia

del País Vasco. Con estos antecedentes se realizó un borrador inicial de cuestionario que fue consensuado con los profesionales de las entidades participantes en el primer recuento de 2014 en Murcia. En los siguientes recuentos también se siguió un proceso de consenso con las entidades colaboradoras, realizándose leves modificaciones al cuestionario en cada uno de los recuentos, que permitían captar la información de forma más precisa, sin aumentar el número de cuestiones, aunque sí de las opciones de respuesta. A modo de ejemplo, en 2016, se amplió la clasificación de vivienda insegura incluyendo las opciones de *situación de impago, aviso de desahucio y subarriendo*; así como las de vivienda inadecuada con la opción de *hacinamiento*.

Con ciertas variaciones de contenido, el cuestionario de todas las ediciones se compone de 30 preguntas cerradas, divididas en tres grandes bloques. El primer bloque contiene los datos de perfil sociodemográfico; el segundo, recoge información de las siete dimensiones de la exclusión social (ingresos, trabajo, salud, educación, vivienda, red sociofamiliar y participación); y el tercero, incluye información sobre el uso de los servicios sociales y las principales necesidades de los encuestados.

4.2.2 Contextos de muestreo y trabajo de campo

Se suele denominar Noches-S (de la terminología inglesa S-Night, Street-Night o Survey-Night) a la noche en la que los investigadores localizan a las personas en situación de exclusión residencial que pernoctan en la calle o en recursos de alojamiento. En algunas ocasiones, se recaban datos básicos de la persona sin techo, que se obtienen mediante la observación. Los plazos en la recolección de los datos suelen ser más amplios cuando se abordan las cuatro categorías de análisis, como es el caso de los recuentos de Murcia y Cartagena, aplicando solamente el de noche S a las personas sin techo, y al resto de categorías en torno a tres días. Generalmente la noche S se ubicaba el jueves de la tercera semana de noviembre.

Para la determinación de las zonas de muestreo y de trabajo de campo fueron de gran valor las tres reuniones previas mantenidas con los profesionales de las entidades. Gracias a sus aportaciones fue posible conocer los contextos exactos donde se ubican las personas en exclusión residencial, junto a una previsión de su cuantía y, por tanto, de las nece-

sidades de encuestadores para realizar una captación de usuarios lo más completa posible.

El mapa de trabajo quedó configurado y distribuido en torno a 4 zonas diferenciadas: zona A, pernoctación de personas que residen en calle; zona B, asentamientos o infravivienda; zona C, recursos de alojamiento; zona D, otros recursos de apoyo. Esta última zona es una importante novedad de los estudios del OES, que permite acceder a usuarios que no habían sido identificados por las entidades. En esta zona D se incluyen espacios que suelen frecuentar los usuarios (centros de día, comedores, economatos, servicios de reparto de alimentos y servicios de asesoramiento en materia de vivienda, por ser lugares a los que suelen acudir las personas en situación de exclusión residencial). Además, se contó con los servicios de asesoramiento de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, permitiendo una mayor aproximación a las situaciones de vivienda insegura.

El trabajo de campo se realizó en todos los casos mediante la colaboración de técnicos y voluntarios de las entidades, así como voluntarios del OES, generalmente estudiantes universitarios.

4.2.3 Graduación del riesgo de exclusión social

Otro valor añadido de los estudios del OES sobre exclusión residencial es que incorporan una graduación del riesgo de exclusión social. Esta graduación se fundamenta en dos características básicas de la exclusión social (Hernández Pedreño, 2008): su carácter multidimensional, al considerar que se manifiesta en siete ámbitos diferenciados (ingresos, trabajo, vivienda…); y su aspecto dinámico, que refiere su carácter procesual. Ambas características son susceptibles de medición y, por tanto, ciertos criterios pueden aplicarse para conocer la intensidad de los procesos de exclusión en los sujetos analizados, a partir de la información obtenida en la encuesta.

La delimitación de los espacios sociales de integración, vulnerabilidad y exclusión, que componen el segmento exclusión-inclusión, es atribuida a Castel (1997). Partiendo de la situación de un sujeto en cada una de las siete dimensiones de la exclusión social, puede ser ubicado en uno de los tres espacios. Esta herramienta de graduación parte de las propuestas realizadas por Esther Raya (2006), que han sido aplicadas

en los estudios del OES (Hernández Pedreño, 2008 y 2014), así como en diversos trabajos realizados por sus investigadores, ya sean sobre exclusión social general (Serrano Rodríguez, 2012), o como específicos de exclusión residencial (García Luque, 2016; López Carmona, 2018 y Romero Ruíz, 2020).

A modo de ejemplo, el cuadro 5 recoge los resultados de los recuentos de Cartagena, destacándose las situaciones de exclusión en los siete ámbitos vitales considerados, así como el perfil con mayor riesgo social.

Cuadro 5. Situación de exclusión y perfil en peor situación en Cartagena, 2016 y 2018

Dimensiones	2016	2018	Situación social de exclusión	Perfil peor situación en 2018
Laboral	71,8	72,7	Parado (ha trabajado antes o busca primer empleo)	• Viv. inadecuada (80,2%) • Mujer española (83,0%)
Ingresos	68,4	53,6	Menos de 400€ mensuales	• Personas sin techo (70,6%) • Hombre extranjero (66,7%)
Relac. sociofamiliares	45,5	41,2	Sin apoyo de familia ni amigos	• Personas sin vivienda (71,9%) • Hombre extranjero (68,0%)
Vivienda	30,3	22,3	Sin techo y vivienda inadecuada	• Mujer española (35,2%)
Educación	28,4	26,7	Sin estudios	• Viv. insegura (34,5%) • Mujer española (38,5%)
Salud	17,8	15,8	Enfermedad mental, o física y mental, y/o consumo habitual de alcohol o drogas	• Persona sin techo (52,4%) • Hombre español (33,8%)
Participación	9,2	12,7	Extranjero no comunitario Español no empadronado Problemas de detención policial	• Hombre extranjero (34,9%) • Persona sin techo (36,4%)

Fuente: Hernández Pedreño (2019).

Sin duda, la información del cuadro 5 permite no solo observar la evolución de los problemas residenciales y su vinculación con otros ámbitos, sino también identificar los casos concretos de mayor gravedad, información de gran relevancia para evaluar y orientar las políticas de intervención social. Como se observa, la condición inmigrante suele ser un factor adicional de riesgo social, aunque en el ámbito de salud el mayor riesgo corresponde a los hombres españoles.

4.3 Perspectiva comparada

Con el fin de ofrecer una visión comparativa entre la situación de exclusión residencial en varias ciudades, se ha confeccionado el cuadro 6, donde se recogen algunos resultados de recuentos realizados en distintos momentos del año 2016, como es el caso de Murcia (noviembre), tres grandes ciudades del País Vasco (octubre) y Cartagena (noviembre). La comparativa entre ciudades de distinta región ha de hacerse con cierta cautela ya que, aunque los estudios parten de un recuento, no son estrictamente comparables debido a cuestiones metodológicas y procedimentales. Se debe tener en cuenta que las cifras incorporadas en el cuadro 6 corresponden, en ambos estudios, al total de personas encuestadas y no al de personas localizadas o contabilizadas, normalmente superiores en el caso del estudio del País Vasco.

Cuadro 6. Resultados comparados entre País Vasco, Murcia y Cartagena (2016)

Principales indicadores	País Vasco	Murcia	Cartagena
Población entrevistada (personas)	1.268	577	611
Mujeres en calle (%)	8,0	5,2	12,1
Mujeres en centros (%)	26,0	26,1	24,5
Extranjeros (%)	57,0	68,5	44,8
Nacidos en la CCAA (%)	27,8*	16,5	40,6
Edad media años	37,0*	41,0	41,6
Solteros (%)	71,1*	45,4	36,3
Sin estudios (%)	12,0	31,7	28,1
Sin ingresos (%)	18,8	4,0	17,3
Parados (%)	81,0	42,5	62,5
Ingresos medios (€/mes)	370,6*	274,7	270,8
Más de 5 años en exclusión residencial (%)	28,0	13,2	27,8
Dispone de tarjeta sanitaria (%)	81,0	75,7	86,7
Consume tabaco diariamente (%)	56,8	44,9	41,2
Consume alcohol a diario (%)	8,0	8,1	6,5
Enfermedad mental	15,8	9,7	12,5
Empadronados (%)	88,0	82,5	90,7
Extranjeros con permiso de residencia (%)	52,5*	63,1	56,9
Causas exclusión residencial (%)			
Estructurales	81,4	74,2	86,6
Relacionales	30,0	17,5	14,2
Personales	31,8	5,2	2,3
Institucionales	6,0	3,1	2,8

Nota: (*) Dato no ofrecido en 2016, se ha incluido el dato de 2014.

Fuente: Hernández Pedreño (2016 y 2018) y SIIS (2017).

Entre los tres estudios se observan similitudes en los rasgos sociodemográficos de las personas en exclusión residencial encuestadas: una amplia mayoría de hombres; con edad media similar; alto nivel de empadronamiento; o relevancia de consumidores habituales de tabaco. No obstante, se aprecian diferencias significativas entre los estudios de Cartagena y Murcia en relación con el del País Vasco, derivadas de la inclusión en los estudios regionales murcianos de las categorías de infravivienda y vivienda insegura. Estas dos categorías ETHOS presentan perfiles distintos a los de sin vivienda y sin techo, por lo cual en País Vasco hay mayor peso de solteros o parados y menor de personas sin estudios, por ejemplo.

Por otro lado, la exclusión residencial en Cartagena tiene peculiaridades respecto a la de Murcia, relacionadas con la mayor captación de vivienda insegura, hecho vinculado también con el menor peso de la población extranjera en Cartagena. Las diferencias entre Cartagena, Murcia y País Vasco también se manifiestan en las causas o factores que motivan la exclusión residencial, ofrecidas con mayor detalle en el cuadro 7.

Cuadro 7. Factores de exclusión residencial en País Vasco, Murcia y Cartagena, 2016

Tipo de factor	País Vasco	Murcia	Cartagena
Factores estructurales	**81,4**	**74,2**	**86,6**
Problemas laborales	23,0	18,3	27,2
Problemas económicos	32,0	13,2	33,1
Problemas relacionados con la vivienda (desahucios, fin contrato, ruina, etc.)	7,8	8,8	8,0
Problemas relacionados con la inmigración	18,6	33,8	18,3
Factores institucionales	**6,0**	**3,1**	**2,8**
Abandono de una institución sin red familiar	4,8	2,6	1,5
Problemas con las redes de acogida (expulsiones, normativa centros…)	1,2	0,5	1,3
Factores relacionales	**30,0**	**17,5**	**14,2**
Problemas familiares y/o de ruptura de pareja (incluida violencia doméstica)	30,0	17,5	14,2
Factores personales	**31,8**	**5,2**	**2,3**
Problemas de adicciones (alcohol, drogas, juego)	19,4	1,9	0,8
Voluntad propia	5,4	0,0	0,5
Problemas de salud (enfermedades, hospitalización…)	7,0	3,3	1,0
Total de respuestas	**1.268**	**736**	**611**

Fuente: Hernández Pedreño (2016 y 2018) y SIIS (2017).

Los factores vinculados con causas estructurales como el desempleo, el mercado de la vivienda o la normativa sobre inmigración son las más frecuentes en los tres estudios, con proporciones muy similares, mencionadas alrededor del 80% de los encuestados. Los otros tipos de causas difieren en importancia en cada estudio debido, en parte, a la

diferente composición de la muestra de ambos estudios, pues en la del País Vasco solamente se cuenta con personas sin hogar (sin techo y sin vivienda). Así, en País Vasco se mencionan en mayor medida que en Cartagena causas de tipo personal y relacional, ya que estos factores están más presentes en las personas sin techo y sin vivienda.

Por último, los factores institucionales, relacionados con la existencia, o no, de determinados centros de apoyo o con sus normativas, también son más usuales en País Vasco, pues de nuevo son aspectos más usuales entre personas sin hogar.

5. Retos y propuestas para avanzar en la medición y análisis de la exclusión residencial

La exclusión residencial «es un proceso activo que hunde sus raíces en el acceso desigual al mercado de la vivienda y que entronca con los procesos de fragmentación social y desposesión de largo alcance, pero también con un modelo determinado del crecimiento urbanístico» (Agulles, 2019: 271). Es evidente que una política de vivienda dirigida básicamente por el mercado no es eficaz, ya que ha sido incapaz de adaptar la oferta efectiva a las necesidades de las nuevas familias españolas. Y todo ello sin tener en cuenta las posibilidades reales de acceso a la vivienda de los ciudadanos, en una sociedad con graves problemas estructurales en materia laboral (Hernández Pedreño, 2013: 127). Sin duda, en 2020, las repercusiones de la pandemia de covid-19 se habrán visto intensificadas por las condiciones residenciales de ciertos colectivos vulnerables, en particular debido a las condiciones de hacinamiento o falta de ventilación, tal y como han demostrado recientes estudios (Hernández Pedreño, 2021).

Las distintas propuestas vistas anteriormente sobre la definición y medición de la exclusión residencial presentan importantes avances, aunque también ciertas dificultades para alcanzar una adecuada medición, indispensable para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, Brändle y García (2013: 166) señalan que la información disponible en nuestro país es escasa, irregular en el tiempo y, claramente, insuficiente desde el punto de vista territorial. Según los autores, la clasificación ETHOS puede servir de marco conceptual de referencia para aproximar un sistema de indicadores de exclusión resi-

dencial. Ahora bien, sería necesario ampliarla, en el sentido de incluir ciertas situaciones de riesgo de exclusión, derivadas de la inseguridad residencial por motivos económicos y el deterioro del entorno en el que se habita, así como la valoración subjetiva de los individuos afectados por estos procesos.

Disponer de un sistema de indicadores apropiado para caracterizar y medir la exclusión residencial es fundamental para orientar la política de intervención pública; si bien, para ello es indispensable mejorar la información disponible.

Esta mejora estadística requiere fortalecer las encuestas dirigidas, tanto a las personas como a los hogares, en materia de exclusión residencial, sobre todo las que se realizan anualmente (Encuesta de Condiciones de Vida y Encuesta de Presupuestos Familiares). No obstante, quedarían fuera, sin duda, algunos casos graves de exclusión residencial que solo se detectan a partir de los recuentos-encuesta, como es el caso de las personas sin techo y sin vivienda.

Estos recuentos-encuesta han avanzado bastante en nuestro país y cada vez ofrecen más información sobre el perfil sociodemográfico de estas personas, sus condiciones de vida, el tiempo que llevan viviendo en la calle, así como del grado de utilización de los recursos sociales a su disposición. Aunque se trate de datos parciales, este tipo de censo de las personas sin hogar puede proporcionar información sobre las características y necesidades de las personas que están al margen de la red de recursos sociales, a la vez que puede ser de gran utilidad para definir la política de intervención orientada a reducir la población que vive en la calle.

Como se ha visto anteriormente, los estudios mediante recuento pueden responder a cuatro cuestiones imprescindibles para la intervención social: a) Quiénes tienen mayores problemas o dificultades: hombre, mujer, español, etc.; b) En qué ámbitos se concentran los principales problemas: ingresos, salud, etc.; c) Qué valoración realizan los encuestados sobre la ayuda recibida y sobre su propia situación personal; d) Elaboración de un mapa de las zonas de ubicación de usuarios vulnerables residencialmente. En suma, se trata de una herramienta básica para la planificación de la intervención social que, además, en su desarrollo fomenta la cohesión y el trabajo en red entre entidades y servicios municipales, a la vez que sensibiliza a la ciudadanía sobre la situación de este fenómeno.

6. Bibliografía

Agulles Martos, Juan Manuel (2019). «Las personas sin hogar y la exclusión residencial ¿hacia un cambio de paradigma?» *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 265-275.

Alguacil, Julio (2006). «Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española», en Fernando Vidal (dir.) *Exclusión social y estado de bienestar en España* (pp. 155-168). Madrid: Icaria.

Alguacil, Aitana *et al.* (2013). *La vivienda en España en el siglo xxi*. Madrid: Cáritas Española.

Arrondo Segovia, Maite y Bosch Meda, Jordi (2019). «La exclusión residencial en España», Documento de trabajo 3.3, en Guillermo Fernández Maíllo (coord.) *VIII Informe Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Ayala, Luis y Pérez, Begoña (coords.) (2019). «La evolución de la exclusión en España», en Guillermo Fernández Maíllo (coord.) *VIII Informe Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Brändle Señan, Gaspar y García Luque, Olga (2013). «Análisis y medición de la exclusión residencial», en Manuel Hernández Pedreño (coord.) *Vivienda y exclusión residencial* (pp. 139-169). Murcia: Editum.

Cabrera, Pedro José (2008). «La acción social con personas sin hogar en la España del S. xxi», en Miguel Laparra y Begoña Pérez (coords.) *Exclusión social en España. Un espacio disperso y diverso en intensa transformación*. Madrid: Fundación FOESSA.

Carbonero Muñoz, Domingo (2013). *Procesos e itinerarios en las personas sin hogar*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Castañé García, Josep (2005). «La vivienda, un largo camino por recorrer». *Documentación social*, 138, 101-117.

Castel, Robert (1997). *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Cortés, Luis (1995). *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid: Fundamentos.

Cortés, Luis (1997). *Hablando de la exclusión social*. Madrid: Cáritas.

Cortés, Luis (2004). *Indagaciones sobre exclusión residencial*. Arxius, 10, 39-55.

Cortés, Luis; Fernández López, Celia y Plaza Gutiérrez, Pilar (2003). «Vivienda y exclusión residencial», en Manuel Aguilar, Miguel Laparra y Begoña Pérez. (coords). *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid* (pp. 287-405). Madrid: Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

FEANTSA (2007). ETHOS, *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. Disponible en <http://www.feantsa.org/>.

García Luque, Olga (2016). *Exclusión social y residencial: medición y análisis. Tesis doctoral*. Murcia: Universidad de Murcia.

Hernández Pedreño, Manuel (dir.) (2008). *Exclusión social en la Región de Murcia*. Murcia: Editum

Hernández Pedreño, Manuel (2013). «Exclusión residencial», en Manuel Hernández Pedreño (coord.) *Vivienda y exclusión residencial* (pp. 109-138). Murcia: Editum.

Hernández Pedreño, Manuel (dir.) (2014). *Evolución de la exclusión social en la Región de Murcia. Repercusiones sociales de la crisis*. Murcia: Editum.

Hernández Pedreño, Manuel (dir.) (2016). *Exclusión residencial en Murcia. Miradas y trayectorias*. Murcia: CEPAIM.

Hernández Pedreño, Manuel (dir.) (2018). *Perfil y situación social de la exclusión residencial en Cartagena*. Cartagena: Ayuntamiento de Cartagena.

Hernández Pedreño, Manuel (dir.) (2019). *II Estudio sobre Exclusión residencial en Cartagena*. Cartagena: Ayuntamiento de Cartagena.

Hernández Pedreño, Manuel (dir.) (2021). *Determinantes sociales y enfermedad covid-19. El proyecto comunitario de Totana*. Murcia: Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia.

INE (2012). *Encuesta a las personas sin hogar*. Madrid: INE.

Leal, Jesús (1979). «Vivienda y sociedad. El análisis sociológico del problema de la vivienda». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 8, 89-102.

Leal, Jesús (1997). «Sociología del espacio: el orden espacial de las relaciones sociales». *Política y Sociedad*, 25, 21-36.

Leal, Jesús (coord.) 2010. *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

López Carmona, Diego (2018). *Evolución de la exclusión residencial en Murcia y respuesta institucional*. Tesis Doctoral. Murcia: Universidad de Murcia.

Minguijón Pablo, Jaime; Pérez Martínez, Saul; Tomás del Río, Eva María; y Pac Salas, David (2014). *Exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza Hacia un sistema de indicadores*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

Muñoz, Manuel; Sánchez Morales, Mª Rosario y Cabrera, Pedro (2019). *IX Recuento de Personas Sin Hogar en Madrid (12 de diciembre de 2018)*. Disponible en: <https://faciam.org/wp-content/uploads/2019/04/IX-Recuento-2018.pdf>

Navarro Ruíz, Carolina (2006). *La exclusión en vivienda en España*. Madrid: CES.

Olea Ferreras, Sonia (2012). «Vivienda: ¿derecho o regalo?», en *Fundación FOESSA Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012*. Madrid: Fundación FOESSA.

Paniagua, José León y Cortés, Luís. (1997). «La vivienda como factor de exclusión social». *Documentación social*, 106, 93-147.

Raya, E. (2006). *Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión social*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Raya, E. (2010). «Aplicaciones de una herramienta para el diagnóstico de la investigación en exclusión social». *Documentos de trabajo social*, 148, 117-136.

Raya, Esther y Hernández, Manuel (2014). «Acompañar los procesos de inclusión social. Del análisis de la exclusión a la intervención social». *Revista Trabajo Social*, 16, 143-156.

Romero Ruíz, Carmen (2020). *Exclusión residencial en Cartagena y recursos de apoyo social: análisis cuantitativo y cualitativo*. Tesis doctoral: Murcia: Universidad de Murcia.

Sánchez Morales, Mª Rosario (2010). «Las personas sin hogar en España». *Revista Española de Sociología*, 14, 21-42.

Serrano Rodríguez, Isabel (2012). *Perfiles y trayectorias de exclusión social en la Región de Murcia*. Tesis doctoral. Murcia: Universidad de Murcia.

SIIS-Centro de Documentación y Estudios (2017). *III Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2016*. Fundación Eguía-Careaga.

SIIS-Centro de Documentación y Estudios (2019). *IV Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2018*. Fundación Eguía-Careaga.

El serveis socials davant l'exclusió residencial

Albert Sales Campos
Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

Resum: Si entre el 2008 i el 2014, els serveis socials s'enfrontaven a l'emergència causada per la crisi de les hipoteques, en els anys posteriors l'exclusió residencial s'ha consolidat com un problema sempre present en la tasca de treballadores i treballadors socials. En aquest article s'analitzen les incoherències entre les funcions dels serveis socials, els recursos dels quals disposen i les expectatives que hi diposita la ciutadania i agents polítics i socials que la representen.

Atendre més i millor és necessari, però portar a terme canvis estructurals i polítiques preventives per part de totes les administracions és urgent.

Paraules clau: exclusió, habitatge, serveis socials, treball social, sensellarisme

Socials Services and Residential Exclusion

Abstract: Between 2008 and 2014, social services faced the emergency caused by the mortgage crisis. In subsequent years, residential exclusion has established itself as an ever-present problem in the daily work of social workers. This article analyses the inconsistencies between the role of social services and the resources available to them, and the expectations that citizens and political representatives place upon them.

Providing services to more people and doing it better is necessary but for this to be effective it is urgent to make structural changes and involve all the relevant preventive administrations.

Paraules clau: exclusion, housing, social services, social work, homelessness

1. Introducció

Els creixents problemes d'accés a l'habitatge i la falta d'un lloc estable on viure que pateixen sectors cada cop més amplis de la població de les nostres ciutats són temes molt presents en la tasca quotidiana de treballadores i treballadors socials. Si bé l'exclusió residencial sempre ha tingut una presència rellevant entre les persones ateses pels serveis socials, la crisi financera del 2008 la va convertir en un dels temes recurrents en els debats sobre les tasques i les funcions d'uns serveis amb uns límits d'actuació no sempre ben dibuixats.

La Llei de serveis socials catalana del 2007 estableix que els seus objectius són garantir les necessitats bàsiques de la ciutadania, posant atenció en el manteniment de la seva autonomia personal i promovent el desenvolupament de les seves capacitats personals. La llei es refereix als serveis socials com un dels sistemes de l'estat del benestar i els equipara a la seguretat social, la sanitat, l'ensenyament públic, les polítiques d'ocupació o les polítiques d'habitatge. Però, a la pràctica, acaben convertint-se en responsables subsidiaris de la fallida de la resta de sistemes de protecció i de benestar social.

Veus expertes, entre les quals es compten les de moltes professionals del treball i de l'educació social, plantegen que la funció principal dels serveis socials és (o hauria de ser) vetllar per les xarxes de relació i de cura (Fantova, 2015) i oferir suport a les persones en moments crítics de la seva vida a través de l'acompanyament i l'orientació. En el marc d'aquest acompanyament, els serveis socials haurien de facilitar eines per mantenir l'autonomia i la capacitat de decisió a les persones ateses. Però les rèmores del model tutelar de la beneficència i la pressió derivada de l'increment de les situacions de pobresa i d'exclusió social fan que la gestió d'ajudes i de situacions d'emergència acabi definint el gruix de la seva activitat (Aguilar, Llobet i Pérez, 2012).

Des del 2008, les demandes sobre els serveis socials no han deixat de créixer. L'augment de les llars en situació de pobresa, l'atur i la falta d'ingressos, sumats a l'onada de desnonaments provocats per la crisi hipotecària, els van situar en el centre de la resposta a l'angoixa i les emergències que vivien moltes famílies i persones que no podien pagar i sostenir l'habitatge.

2. Una llarga crisi habitacional

En els darrers anys, la recuperació dels indicadors macroeconòmics no ha suposat una reducció de la pobresa ni tampoc de les situacions d'emergència que acaben a les portes dels serveis socials. Ans al contrari, l'exclusió social i residencial no han deixat de créixer com a conseqüència de la precarietat laboral, la falta de cobertura d'un sistema de seguretat social deficitari –només efectiu amb les persones que han mantingut una relació continuada i intensa amb el mercat de treball– i l'increment dels preus de l'habitatge.

Entre el 2008 i el 2019 es van registrar a l'Estat espanyol 684.385 desnonaments. Al voltant d'1,7 milions de persones van ser expulsades de les seves llars a través d'aquest procediment. A Catalunya, en el mateix període, es van produir 130.002 desnonaments. El moment àlgid en el ritme de desnonaments va ser l'any 2013, amb prop de 16.000, però des de llavors se n'han produït vora 13.000 anuals malgrat la suposada recuperació econòmica (Observatori DESC, 2020). En el conjunt de l'estat, l'any 2019, el 68% eren motivats per l'impagament del lloguer. El mateix any, a la ciutat de Barcelona, el 81% de tots els desnonaments van ser pel mateix motiu.

I aquestes dades només reflecteixen una part de la crisi habitacional que vivim des de fa més d'una dècada. No recullen el que s'han anomenat «desnonaments invisibles»: les sortides forçades de l'habitatge habitual a causa de la no renovació de contracte o de pujades inassumibles del preu del lloguer. Malgrat que es tracta d'un fenomen extremament difícil de quantificar perquè no existeix cap registre administratiu que en reculli la constància, els serveis socials són coneixedors del creixent volum de famílies que són expulsades de les seves llars a causa de l'escalada dels preus dels lloguers i de la manca de protecció legal cap a les llogateres i els llogaters.

Una altra bona mostra de la persistència de la crisi habitacional és que el nombre de persones sense llar ateses per serveis o que dormen al carrer no ha parat de créixer. Ciutats com Berlín, París, Londres o Brussel·les han registrat creixements molt significatius del nombre de persones sense sostre que, prèviament a la pandèmia de la covid-19, no presentaven cap indici de remetre (FEANTSA, 2018). Espanya no disposa de dades sobre l'evolució del nombre de persones que dormen al ras,

però segons l'Instituto Nacional de Estadística (INE) la gent atesa en centres residencials i albergs va créixer el 28% entre el 2013 i el 2018. A Barcelona, de les 658 persones que dormien al carrer el 2008 s'ha passat a les 1.100 detectades pels equips de carrer dels serveis socials just abans de l'inici de la crisi sanitària per la covid-19. En paral·lel, el nombre de persones allotjades en recursos residencials, públics o privats, ha passat de 1.190 el 2008 a 2.171 l'any 2019 (De Inés *et al.*, 2019). En el moment actual, amb l'excepcionalitat i la incertesa que suposa estar a un any de l'inici de la pandèmia, a Barcelona hi ha unes 950 persones dormint al carrer i al voltant de 2.700 ateses en equipaments públics i privats de l'Ajuntament i de les entitats de la ciutat.

3. Serveis socials i crisi

Veiem, doncs, que bona part de les problemàtiques en les quals es reclama la intervenció dels serveis socials estan causades o tenen relació directa amb l'habitatge. Tot i que es fa difícil quantificar aquest impacte sobre les diferents i variades situacions que porten les persones a entrar en contacte amb els i les entitats socials i els serveis i programes públics, existeixen dades que alerten sobre les enormes dificultats de les llars amb rendes baixes per accedir al mercat de l'habitatge i de la desorbitada proporció d'ingressos que aquestes llars dediquen a no quedar-se fora de l'esmentat mercat.

Creuant dades de l'Enquesta de Condicions de Vida del 2016 i del projecte Improve, Torrens (2019) estimava que l'any 2017 hi havia a Barcelona 100.000 llars que no arribaven a final de mes, el 14% de les llars de la ciutat. L'autor alertava que la principal causa d'aquesta falta de recursos econòmics per cobrir les despeses quotidianes era l'enorme despesa en habitatge. Unes 72.000 d'aquestes llars estaven dedicant més del 50% dels seus ingressos mensuals a pagar el lloguer o la hipoteca (Torrens, 2019).

Aquest mercat de l'habitatge, cada vegada més excloent i exclusiu, dificulta la vida quotidiana d'una part significativa de la població, incrementa la necessitat de cercar diverses fonts d'ingressos, redueix la disponibilitat de temps d'oci i de descans, dificulta l'arrelament als barris i provoca un creixement de la mobilitat no volguda, disminueix la capacitat de consum, genera angoixes i problemes de relació, i erosiona la

vida comunitària. Les llars amb rendes més baixes es veuen abocades a sobreviure ofegades per poder cobrir les despeses d'una necessitat essencial com tenir un lloc on viure.

En aquest context, bona part de la feina que realitzen els serveis socials consisteix a fer front a la crisi de l'habitatge de formes molt diverses. A grans trets, dirigeixen els seus esforços a tres fronts: intentar que les famílies i les persones ateses no perdin l'habitatge, ofereixen allotjament d'emergència a famílies i persones que es queden sense llar i atenen persones que ja es troben en situació d'exclusió residencial. I en cadascun d'aquests tres àmbits sorgeixen tensions entre els límits competencials, les funcions atribuïdes per la ciutadania, i la capacitat material de donar resposta a les necessitats de les persones ateses.

L'estreta relació entre empobriment i recursos dedicats a l'habitatge provoca que la major part de les famílies que s'adrecen als serveis socials per cobrir les seves necessitats bàsiques en moments d'escassetat de recursos econòmics es trobin molt a prop de quedar-se sense un lloc on viure. Amb independència de la demanda que les famílies facin als serveis socials, les transferències econòmiques acaben servint directament o indirecta per pagar l'habitatge. Les ajudes d'emergència, monetàries o en espècies, alleugereixen la cistella de la compra per tal d'alliberar recursos que es destinen a pagar el lloguer o la hipoteca.

La centralitat de les despeses d'habitatge i la falta d'ingressos fan que la distància entre el que poden proporcionar els serveis socials i les necessitats reals de les persones ateses sigui cada cop més gran. Els i les professionals tenen l'encàrrec d'acompanyar les famílies a la cerca de recursos públics i comunitaris per fer front a la seva situació, però és inevitable viure amb frustració la incapacitat de garantir el dret a l'habitatge; una frustració que pateixen les persones afectades però també les professionals que molt sovint són l'única interlocució directa i continuada que els ofereixen les administracions públiques.

La intervenció dels serveis socials en els casos de desnonament i pèrdua de l'habitatge ha provocat sovint polèmiques i malestars. El debat sobre la presència dels i les treballadores socials en el moment del desallotjament de les famílies del seu habitatge és només la punta de l'iceberg (potser la més dolorosa) de les conseqüències de ser l'única cara de l'administració que treballa de manera directa amb les famílies afec-

tades. Són aquestes professionals les que sovint ja coneixen les famílies i han fet seguiment dels casos, també les que reben la informació en primera instància (si els canals de comunicació amb els jutjats funcionen adequadament), les que han d'emetre informes d'avaluació per als jutjats i les que sovint són requerides per part serva (dels jutjats) per ser presents en el moment de l'execució del desallotjament.

La major part de treballadors i treballadores socials, els sindicats i els col·legis professionals, s'oposen a estar presents en les execucions dels desnonaments. Afirmen que, amb una bona comunicació prèvia al llançament, la seva presència és innecessària i, a més, contraproduent i legitimadora de situacions davant les quals s'han posicionat col·lectivament i públicament en contra en repetides ocasions des de l'esclat de la crisi de les hipoteques, l'any 2008. Acompanyar la comitiva pot suposar un deteriorament de la relació amb les famílies afectades i només s'explica des de la necessitat del mateix sistema judicial de compartir la càrrega moral de l'acte amb qui haurà de gestionar el reallotjament d'emergència.

Malgrat que el posicionament professional és clar i gairebé unànime, i rep el reconeixement i el suport de l'administració local, la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials estableix que els serveis socials bàsics hauran d'informar a petició de jutges i fiscals sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials, i atendre els casos de vulnerabilitat que es donin en l'àmbit del seu territori. Addicionalment, el codi penal estableix l'obligació del funcionariat públic de col·laborar amb l'administració de justícia fent complir els seus requeriments i mandats. Si els jutges així ho disposen, és obligatori assistir a aquells llançaments en els quals considerin imprescindible l'assistència dels serveis socials.

El requeriments dels jutjats per assistir als desallotjaments no només s'emeten en el cas de llançaments per execució hipotecària o per impagament de lloguer, els jutjats també sol·liciten la presència dels serveis socials en els desallotjaments d'immobles ocupats –pisos o locals comercials– o d'assentaments de barraques, i exigeixen un reallotjament immediat amb l'objectiu que ningú quedi al carrer després de l'execució del desallotjament. En tots els casos es transfereix la responsabilitat d'allotjar de manera temporal les persones que es queden sense el seu habitatge

habitual —sigui un pis o una altra infraestructura— a uns serveis socials que han de continuar amb l'acompanyament a les famílies afectades després d'un esdeveniment tan traumàtic com aquest.

Les tensions provocades per aquesta situació s'agreugen pel fet que els serveis socials articulen el reallotjament immediat, però no tenen mitjans propis per oferir solucions definitives a les persones afectades. En els casos de les famílies que pateixen un llançament, poden oferir un sostre temporal en una pensió o establiment hoteler a l'espera de l'adjudicació d'un habitatge de la mesa d'emergències. Mentre que la funció de la intervenció social és acompanyar les famílies i facilitar eines per alleugerir el deteriorament de la seva autonomia o de les seves xarxes de relació, el que les persones afectades esperen és accedir a un habitatge, exigència que traslladen a les professionals que veuen com unes llistes d'espera cada cop més llargues obliguen a gestionar el malestar d'intentar refer la vida en l'habitació d'una pensió.

En el cas dels desallotjaments en els quals no hi ha la possibilitat d'entrar a la llista d'espera de la mesa d'emergències, l'allotjament temporal només serveix perquè les persones afectades no es trobin directament al carrer i per intentar cercar solucions habitacionals precàries alternatives. Serveixen com a exemple els requeriments judicials que obliguen els serveis socials a fer-se presents als desallotjaments de solars ocupats amb barraques i oferir un reallotjament alternatiu. Aquesta pràctica, habitual quan en els solars hi viuen famílies amb criatures, acaba resultant en una estada de pocs dies en una pensió o un establiment hoteler que finalitza quan les famílies troben un nou solar per ocupar i seguir vivint de la seva activitat econòmica principal que, generalment, és la recuperació de ferralla i altres materials reciclables. Una vegada més, la funció dels serveis socials no és «solucionar» la situació d'infrahabitatge de les famílies afectades sinó acompanyar en doloroses transicions cap a alternatives sovint igual de precàries, amb la frustració que això comporta.

4. Sensellarisme i crisi

També és una competència dels serveis socials atendre les persones que no disposen d'un domicili i que viuen situacions d'exclusió residencial. Així doncs, el suport i l'acompanyament a persones que viuen situacions d'infrahabitatge o de sensellarisme recau sobre programes i serveis

municipals. Però la població afectada per aquestes formes d'exclusió residencial pateix problemes derivats de la falta de reconeixement, ja no com a ciutadans o ciutadanes, sinó com a habitants del municipi on desenvolupen la seva quotidianitat. Tenir un domicili propi on registrar-se a través del padró facilita l'accés a drets i ser considerat resident en una ciutat o poble; qui no té domicili fixe ha estat considerat tradicionalment un transeünt fet que portava a definir l'atenció a aquestes persones en el marc de l'ordre en la via pública o de l'assistència temporal a l'espera que seguissin el seu camí (Rúbio-Martín, 2016).

És en les grans ciutats on es dona per fet que les persones sense domicili també són veïnes en situacions greus de pobresa i exclusió, és on es comença a reconèixer la possibilitat d'empadronar-se a persones que viuen al carrer i on es van desenvolupant serveis que s'acaben convertint en l'actual combinació de suport per cobrir les necessitats bàsiques i d'oferta de centres residencials i programes d'atenció que tenen com a objectiu l'accés a una solució habitacional estable. Un cop més, els serveis socials es troben amb el repte d'acompanyar les persones cap a una estabilitat inexistent donada l'escassetat d'oferta d'habitatge assequible.

En conclusió, els serveis socials atenen cada cop més persones amb problemàtiques associades a la manca d'habitatge sense tenir la clau de l'accés a solucions residencials més o menys estables. En conseqüència, s'enfronten a les tensions derivades de no poder oferir el que desitgen les persones ateses mentre, paral·lelament, es van creant més programes i serveis d'allotjament temporal per oferir un suport que sempre resulta insuficient. Com a mostra d'aquest fenomen podem fixar-nos en les xifres estimades de persones que vivien en recursos d'allotjament temporal a Barcelona el mes de febrer del 2020. Segons aquesta estimació, realitzada per l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) de Barcelona per quantificar les potencials necessitats d'allotjament d'emergència durant la pandèmia, hi havia vora 5.000 persones en aquesta situació a la ciutat just abans d'iniciar-se la crisi per la covid-19.

El Programa Municipal d'Atenció a les Persones Sense Llar i les entitats socials especialitzades de la ciutat[1] [a]llotjava abans de la pandèmia més de 2.200 persones en centres de diferents tipologies, pisos

1 38 entitats socials especialitzades i l'Ajuntament es coordinen en la Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar de Barcelona (XAPSLL), una de les xarxes d'actuació de l'Acord Ciutadà per una Barcelona inclusiva.

d'inclusió i habitatges, i en establiments hotelers i pensions. En els tres Centres de Primera Acollida (Zona Franca, Císter i Nou Barris), hi vivien 255 persones en habitacions múltiples, i amb menjador col·lectiu i dutxes compartides. Unes 600 persones més residien en altres centres residencials amb espais més íntims però en habitacions múltiples. Prop de 800 persones vivien en centres amb habitacions individuals o dobles, habitatges d'inclusió o en pisos del programa Primer la Llar. I unes 450 persones procedents del carrer estaven allotjades en pensions de manera temporal.

A més, els serveis socials estaven allotjant persones i famílies que havien patit desnonaments o llançaments a l'espera d'accedir a un habitatge de la mesa d'emergències. La xifra de persones allotjades el març del 2020 era de gairebé 900 persones.

Els serveis municipals també ofereixen allotjament temporal en centres o habitatges o establiments hotelers a persones migrades i sol·licitants de protecció internacional abans d'entrar al programa estatal d'Asil i Refugi, pel qual hi ha gairebé un any de llista d'espera, i a les que se'ls denega l'estatut de refugiada i asilada (més del 90%). 380 persones estaven allotjades en pensions i habitacions. Hi havia 190 famílies ateses que no disposaven de recurs habitacional allotjades en precari amb els seus propis mitjans. Fins a 780 persones estaven en seguiment dels equips municipals mentre vivien pels seus propis mitjans en situacions de mal allotjament.

Els serveis que atenen dones víctimes de violència masclista també ofereixen allotjament en centres residencials, pisos i establiments hotelers. A l'inici de la pandèmia, hi havia unes 300 dones víctimes de violència masclista allotjades i cal disposar de recursos per oferir allotjament a nous casos que es produeixin durant el confinament.

Les situacions extremes són la part més visible dels problemes derivats de la falta d'habitatge assequible que impacten sobre la praxi de les professionals i sobre la pròpia configuració d'uns serveis que van creant pedaços temporals a falta de polítiques d'habitatge i de garantia de rendes contundents.

5. L'atenció a les persones sense llar: funcions, expectatives i recursos

Un exemple de la incoherència entre expectatives, recursos disponibles i funcions dels serveis socials que genera frustració professional i desconcert entre la ciutadania el trobem en l'atenció a les persones sense llar. Tradicionalment, s'ha considerat que les persones que dormien al carrer eren transeünts als quals es podia oferir allotjament temporal en el seu pas per les ciutats sense considerar-les veïnes. Durant el segle xx, els allotjaments per a persones sense sostre tenien una funció més orientada al control i a apartar els «vagabunds» de l'espai urbà compartit amb la resta de la ciutadania que d'acompanyament social (Rubio-Martín, 2016).

És a partir del creixement de persones dormint al ras provocat per l'augment de l'atur i l'erosió de l'estat del benestar, que es planteja l'allotjament com a part de l'acompanyament dels serveis socials per sortir del carrer. Tanmateix, els serveis i allotjaments creats al segle xx i molts dels que es creen i segueixen funcionant a partir del 2000 es continuen definint com a espais per a la reinserció social a través de l'obtenció d'una ocupació assalariada i de l'estabilització residencial de les persones sense sostre. Seguint aquesta lògica, es dissenyen els allotjaments temporals dibuixant un model d'escala en el qual les persones entren al sistema d'atenció a través d'albergs amb grans habitacions de lliteres, per passar a continuació a centres residencials amb més intimitat i un suport encaminat a formar-se i trobar feina, o a programes de pisos d'inclusió amb la mateixa finalitat però en nuclis de convivència més petits i amb una major autonomia (Benjaminsen, Dyb i O'Sullivan, 2009)

Després de passar pels allotjaments temporals i per aquest acompanyament, s'esperava de les persones ateses que obtinguessin ingressos a través del treball assalariat –sovint en feines molt precàries–, i accedissin a una habitació de lloguer o recuperessin la relació i la convivència amb algun familiar o, excepcionalment, accedissin al mercat de l'habitatge. Durant molts anys, doncs, les sortides naturals dels sistemes d'atenció a persones sense llar foren trobar una font d'ingressos i una habitació de «relloguer».

Abans del 2008, aquesta cursa d'obstacles fins a arribar a estabilitzar la seva situació residencial servia a una part de la població atesa en

centres residencials i en programes socials, però en l'última dècada, a la desaparició o encariment de pensions i hostals que servien de solució habitacional a moltes persones sense llar s'hi ha afegit la ràpida escalada de preus de les habitacions de «rellloguer» per tancar les possibilitats d'allotjament econòmica a les grans ciutats.

La cronificació de la crisi habitacional ha provocat que el creixement dels recursos destinats a l'atenció a les persones sense llar i sense sostre no hagi permès reduir el nombre de persones que dormen al carrer en cap ciutat europea.[2] La precarietat dels ingressos del treball i de la protecció social es combinen amb la impossibilitat d'accedir a solucions residencials barates per generar una gran permeabilitat entre les situacions de sensellarisme. Lluny de l'estereotip de la persona sense sostre dormint al carrer sempre en un mateix lloc, les persones ateses pels serveis socials especialitzats de les grans ciutats es troben amb gent que combina el carrer amb habitacions de «relloguer» i estades a cases de coneguts de manera intermitent i durant llargs períodes de temps (Sales, 2019).

En aquest context, els serveis socials poden orientar-se a cobrir les necessitats i facilitar la vida a una població sense sostre cada cop més diversa o a gestionar centres i projectes residencials amb l'esperança que les persones ateses vagin trobant sortides a la seva situació, però no disposen de les eines per garantir el dret a accedir a un habitatge després d'haver-se quedat sense res.

Atendre i proporcionar allotjament a un nombre creixent de persones no reverteix l'impacte combinat d'un mercat de l'habitatge cada vegada més excloent i d'un mercat laboral cada vegada més precari. Si afegim a l'equació la mobilitat transnacional dins la mateixa Unió Europea de persones en situació d'exclusió social, els moviments migratoris procedents de tercers països, i l'increment de població sol·licitant de protecció internacional i refugi, el flux de gent que acaba sobrevivint als carrers de les grans ciutats supera amb escreix la capacitat d'atenció dels serveis socials públics i de les entitats del tercer sector.

Prevenir l'empobriment, tancar l'aixeta de la caiguda al carrer, requereix prevenció. Manllevant la terminologia sanitària, les polítiques preventives del sensellarisme es podrien classificar en tres categories (Gaetz i Dej, 2017): primària, secundària i terciària. La prevenció pri-

2 A excepció del cas de les ciutats finlandeses, comentat a Sales i Guijarro (2018), del qual es poden trobar nombroses referències.

mària consistiria a provocar canvis en els factors estructurals que provoquen que la gent es quedi sense llar. Dins d'aquesta categoria es podria incloure una eventual extensió dels mecanismes de protecció social i de garantia d'ingressos, limitar els preus dels lloguers, la creació d'un parc d'habitatge públic per a ús social o modificacions profundes en la legislació laboral o el control migratori.

La prevenció secundària consistiria a desenvolupar polítiques de protecció cap a col·lectius que presenten un especial risc de quedar-se sense habitatge, com per exemple les persones en processos de desinstitucionalització (sortides del sistema de protecció a la infància, de centres penitenciaris, de centres hospitalaris, etc.) sense xarxa familiar ni capacitat d'accedir a una solució habitacional autònoma. La prevenció terciària consistiria a garantir que les persones que han patit el sensellarisme i han estat ateses pels serveis socials no tornin a caure en una situació d'exclusió social i residencial greu (Gaetz i Dej, 2017).

Però els canvis legislatius i les polítiques requerides en els camps de l'ocupació, l'habitatge o la regulació de fluxos migratoris requereixen actuacions a escala estatal (i que sovint topen amb directrius o pressions a escala europea). La prevenció focalitzada en col·lectius de risc sol requerir actuacions que impliquen el sistema sanitari, la seguretat social, programes de garantia de rendes o el sistema de protecció a la infància, entre d'altres dispositius que, a Espanya, són competència de les administracions autonòmiques.

En matèria preventiva, les ciutats i les entitats socials tan sols poden innovar en prevenció terciària: evitant recaigudes de persones que ja han viscut al carrer a través de programes *housing led* o *housing first*. Però, un cop més, aquests programes serveixen per atendre més i millor, però no per frenar la caiguda de noves persones a situacions d'exclusió residencial, i la disponibilitat d'habitatges per tirar endavant aquests programes és limitada.

Mentre els debats sobre el fenomen del sensellarisme només es produeixin en els plens municipals i no entrin als parlaments autonòmics o al Congrés dels Diputats, difícilment es desenvoluparan polítiques preventives. Fins ara, a Espanya, que hi hagi gent dormint al carrer, se segueix considerant erròniament un problema dels serveis socials municipals.

6. Conclusions: riscos i reptes de les successives crisis per als serveis socials

La definició de la identitat i les funcions dels serveis socials a Espanya i Catalunya han estat marcades per successives crisis. L'esforç per crear uns serveis socials que deixessin enrere un abordatge dels problemes socials basat en l'assistència als més pobres és important, però la falta d'un impuls institucional per configurar un autèntic sistema de serveis socials, l'impacte del creixement de l'atur en les crisis industrials dels anys 80 i 90, i la crisi de l'habitatge que va començar l'any 2008 per estrendre's indefinidament, fan que a dia d'avui existeixi una significativa incoherència entre el que socialment s'espera d'aquests serveis i el que realment fan.

Malgrat la falta de recursos, els últims 40 anys els professionals dels serveis socials han desenvolupat àrees d'intervenció molt diverses. La seva tasca passa per la informació i l'acompanyament a famílies i persones que passen moments d'inestabilitat, vulnerabilitat o desorientació o que es troben en situacions en les quals les fragilitats esdevenen de llarga durada. En concret, això vol dir que actuen a l'hora d'orientar les famílies quan s'han de fer càrrec de les cures de persones dependents, que ofereixen suport en situacions de violència dins de la família, que atenen dones víctimes de violència masclista, que protegeixen els drets dels infants en situació de desemparament, que donen suport a persones grans que viuen soles i no tenen familiars, o que faciliten els vincles socials en els veïnats, entre moltes altres tasques.

No obstant, la majoria de la població identifica els serveis socials amb la beneficència i la cobertura de les necessitats de la població en situació de pobresa. Les successives crisis, i en especial la del 2008, han provocat que la major part dels problemes que planteja la ciutadania que arriba als centres de serveis socials tinguin a veure amb la falta de recursos econòmics. La feina quotidiana de les treballadores i treballadors socials ha estat colonitzada per les tasques burocràtiques associades a l'administració d'ajudes d'emergència, l'orientació cap a recursos d'administracions supramunicipals, i l'expedició d'informes que certifiquin situacions de vulnerabilitat social que les persones afectades han de presentar davant altres institucions.

Són els serveis socials els que han de signar informes que certifiquen la pobresa de les llars que demanen el bonus social en les factures dels subministraments domèstics, que sol·liciten les beques per als menjadors escolars, que es troben en un procés judicial que pot acabar en desnonaments, que han d'acreditar vulnerabilitat social per obtenir ajudes d'altres administracions… Certificar la «vulnerabilitat social» –massa sovint eufemisme de pobresa–, i canalitzar ajudes econòmiques, pròpies o alienes, són les tasques que desplacen la pròpia pràctica del treball social.

La crisi habitacional ha dificultat encara més la identificació dels serveis socials amb el treball social. En les crisis de reconversió industrial dels anys 80 i 90 hi havia molta gent que s'apropava als serveis socials expressant: «el que necessito no són ajudes, sinó una feina». Avui, el que necessiten la major part de les persones ateses és estabilitat en els ingressos i que les despeses d'habitatge no els deixin sense diners al compte el dia 3 de cada mes. Però de la mateixa manera que als anys 80 els serveis socials no podien «donar feina», avui tampoc poden repartir habitatges. Per contra, es veuen en la posició d'intentar aturar els processos que porten a quedar-se sense habitatge (sabent que no tenen les millors eines), o de facilitar i gestionar l'accés a recursos escassos com l'allotjament d'emergència o els allotjaments temporals.

Tot i el context advers hi ha marge de millora en el funcionament, la dotació de recursos i la cultura organitzativa dels serveis socials. Als representants polítics se'ls ha d'exigir que incideixin sobre les causes estructurals a través de les polítiques d'habitatge, de garantia de rendes, i promovent canvis en la legislació laboral i el control migratori. Alhora, han d'entendre que prioritzar políticament l'atenció a les poblacions més colpejades per les crisis també significa prioritzar els serveis socials.

Al mateix temps, calen transformacions organitzatives que permetin disposar de millors dades per prendre decisions que portin a establir criteris clars i explicables al conjunt de la societat, per passar pàgina a l'actual situació en què els centres de serveis socials són el calaix de sastre on van a parar els veïns i les veïnes quan cap altra finestreta de l'administració ha donat resposta a les seves demandes. Cal saber a qui s'està atenent, amb quins recursos i amb quins objectius.

Encara que els serveis socials continuïn creixent, la crisi habitacional no s'aturarà. Fins i tot amb polítiques d'habitatge més agosarades,

tenim per davant molts anys en els quals el principal problema de les persones ateses serà conservar o tenir un lloc on viure. En lloc de dedicar els esforços a explicar el que no poden fer els serveis socials, cal explicar què és el que sí que fan i buscar estratègies per respondre a les necessitats que sí formen part de les seves funcions. En lloc de posar sempre els límits per davant, preguntem-nos què fan els serveis socials quan fallen les rendes garantides o l'ingrés mínim vital, quan la Llei d'estrangeria destrossa la vida a la gent, quan la gent perd l'habitatge o quan han de donar suport a qui ja ho ha perdut tot.

Referències bibliogràfiques

Aguilar Hendrickson, Manuel; Llobet Estany, Marta, & Pérez Eransus, Begoña (2012). «Los servicios sociales frente a la exclusión». *Zerbitzuan*, (51), p. 9-26.

Benjaminsen, Lars; Dyb, Evelyn i O'Sullivan, Eoin (2009). «The governance of homelessness in liberal and social democratic welfare regimes: national strategies and models of intervention». *European Journal of Homelessness*, 3.

De Inés, Ana; Guzman, Grecia; Verdaguer, María i Contreras MaFe (2019). *El sensellarisme a Barcelona. Evolució i joves en situació de sensellarisme*. Barcelona: Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar, Ajuntament de Barcelona.

Fantova. Fernando (2015). «Crisis de los cuidados y servicios sociales». *Zerbitzuan*, (60), p. 47-62.

FEANTSA (2018). *Third Overview of Housing Exclusion in Europe 2018*. Brussel·les: FEANTSA.

FEANTSA (2019). *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2018*. Brussel·les: FEANTSA.

Gaetz, Stephen i Dej, Erin (2017). *A new direction: a framework for homelessness prevention*. Canadian Observatory on Homelessness Press.

Observatori DESC (2020). *L'evolució dels desnonaments 2008- 2019. De l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*. [consulta: 25 de març de 2021]. <http://observatoridesc.org/ca/nou-informe-sobre-l-evolucio-dels-desnonaments-2008-2019-que-evidencia-que-vulneracio-del-dret-l>

Rubio-Martín, María José (2016). *Políticas Públicas en el contexto de la exclusión social más extrema: Las personas sin hogar. 1900-2010.* Tesid doctoral. Universidad Pontificia de Salamanca, Madrid.

Sales, Albert (2019). *Qui dorm al carrer a Barcelona? Característiques de la població sense sostre de la ciutat segons les dades dels equips municipals d'intervenció social a l'espai públic*. Àrea de Drets Socials de l'Ajuntament de Barcelona i Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. [consulta: 25 de març de 2021]. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/qui-dorm-al-carrer-a-barcelona.pdf>

Sales, Albert; Guijarro, Laura (23 de març de 2018). «Finlandia: soluciones para los sin techo más allá del Housing First». *Agenda Pública*. [consulta: 25 de març de 2021]. <https://agendapublica.es/finlandia-soluciones-los-sin-techo-mas-alla-del-housing-first/>

Torrens, Lluís (2019). «El dur combat contra la pobresa i l'exclusió social a Barcelona». *Barcelona Societat*, 23, p. 10-35.

El dret a l'habitatge com a eina per fer possible #ningúdormintalcarrer

Beatriz Fernández Gensana
Responsable de l'equip jurídic i membre
de l'equip directiu de la Fundació Arrels

Resum: Si una cosa tenen en comú les persones que viuen al carrer és la manca d'habitatge i la vulneració de drets. Aconseguir que ningú hagi de viure al ras serà possible si les administracions deixen de considerar el sensellarisme com un problema a gestionar des de serveis social i passen a considerar-lo com una vulneració de drets. Calen polítiques i accions que mirin més enllà de la temporalitat, que apostin per resoldre la problemàtica amb polítiques estructurals i que tinguin com a punt de partida l'accés a una llar.

Paraules clau: sensellarisme, habitatge, llar, pandèmia, dret.

The Right to Housing as a Tool to Make Sure that There's #Nobodysleepingonthestreets

Abstract: If there's one thing that all people living on the streets have in common it is a lack of housing and the violation of their rights. Making sure that no one has to live on the street would be possible if administrations stop considering homelessness as a problem to be dealt with by social services and start considering it as a violation of human rights. We need long-term, not short-term, policies and actions that are committed to solving the problem through structural policies that have as their starting point the basic right to a roof over one's head.

Keywords: Home, homelessness, pandemic, rights.

1. Introducció

Disposar d'un habitatge és un element necessari per al desenvolupament de la vida de les persones. No fa referència únicament al fet de tenir un sostre digne i adequat, sinó a fer possible l'exercici de molts altres drets que s'hi troben vinculats: el dret a la intimitat, a la integritat física i la seguretat, a la salut, a la participació social…

Això no obstant, són moltes les persones a les quals se'ls vulnera aquest dret constitucional i la problemàtica del sensellarisme, tant a l'Estat espanyol, com a la resta de països europeus, s'està agreujant en els darrers temps.

Una persona no acaba vivint al carrer d'un dia per l'altre, sinó que la seva situació es va deteriorant amb el temps i les causes que porten a aquesta situació són molt diverses: algunes depenen de la persona, però n'hi ha moltes altres que depenen del sistema:

- *Causes estructurals.* Vinculades a la situació econòmica (com la pèrdua de feina), el mercat immobiliari (preu del lloguer, desnonaments), els moviments migratoris i la fortalesa de les administracions públiques.
- *Causes institucionals.* Relacionades amb la rigidesa dels serveis socials, els mecanismes d'ajut i els procediments institucionals.
- *Discriminació o absència d'un estatut legal.* Relacionades amb les situacions particulars que poden viure les persones immigrades i algunes minories, com la comunitat romaní.
- *Causes relacionals.* Vinculades a la situació familiar i a la xarxa social que la persona té com a suport (per exemple, un divorci o la mort d'un familiar).
- *Causes personals.* Relacionades amb l'educació, l'edat, la dependència i la salut.

Des d'Arrels, acompanyem i atenem aquelles persones que viuen directament al carrer (categories operatives 1 i 2 d'ETHOS) i treballem per tal d'afavorir que siguin el més autònomes possibles; és a dir, que puguin recuperar aquelles esferes de les quals puguin fer-se responsables. Ara bé, som conscients que, tot i que el problema principal del sensellarisme és el dret a un habitatge assequible, calen altres recursos que el complementin per garantir aquesta autonomia.

2. Quantes persones viuen al carrer?

Una de les principals dificultats per poder fer front al sensellarisme més cronificat és disposar de dades actualitzades sobre quantes persones hi ha vivint al carrer. En aquest article ens referim en tot moment a la realitat catalana, de la qual no hi ha dades actualitzades. Fins al moment, a Catalunya s'han fet recomptes a onze municipis: Barcelona, Badalona, Girona, Lleida, Mataró, Reus, Sabadell, Sant Adrià del Besòs, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona i Terrassa. Representen el 40 % de la població i sumen, com a mínim, 1.600 persones vivint al carrer. (Gràfica 1)

Hauríem de poder tenir dades de tots els municipis catalans, si bé, per poder dimensionar el problema proposem començar recollint informació i dimensionant la realitat dels 66 municipis catalans que tenen més de 20.000 habitants.

En relació amb aquesta necessitat de disposar de dades, l'any 2015, el Parlament de Catalunya va instar la Generalitat a realitzar recomptes cada dos anys per saber quantes persones dormen al carrer en territori català. A més, el Govern català va impulsar el 2017 l'Estratègia integral per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya, en col·laboració amb municipis, agents i entitats socials. Es va presentar el juliol del 2017 i hauria de servir de marc i dotar d'un pressupost el món local, però encara està pendent d'aprovar i d'implementar. En els estudis que es van realitzar per preparar aquesta estratègia, es xifra en 5.571 les persones que viuen al ras o pernocten en albergs però han de passar la resta del dia al carrer. Es tracta de xifres del 2017 que recullen dades aproximades de 719 municipis (el 76% del total de municipis).

3. Qui viu al carrer a Barcelona?

Des de l'any 2016, Arrels Fundació organitzem censos anuals. Ho fem en el marc de la campanya europea per acabar amb el sensellarisme i amb el suport de l'organització World Habitat. Altres municipis catalans, com Tarragona i Sant Adrià del Besòs, s'han sumat a la iniciativa i han fet censos sobre les persones que viuen al carrer. L'objectiu va més enllà de dimensionar la problemàtica i saber quantes persones viuen al carrer, volem saber qui són i què necessiten.

Entre els anys 2016 i 2029 hem entrevistat 1.439 persones que dormien al carrer. Algunes de les dades que s'han extret d'aquestes entrevistes[1] ens permeten fer-nos una aproximació sobre qui són aquestes persones que dormen al carrer.

El 85 % de les persones que dormen al carrer són homes, l'11% són dones i el 4% tenen altres identitats de gènere o no responen aquesta pregunta. És una proporció que es manté força estable, mentre que altres trets de les persones que viuen al carrer han canviat els darrers anys. La mitjana d'edat ha disminuït dels 44 als 41 anys entre el 2016 i el 2019, mentre que ha augmentat en el cas de les dones.

Tot i l'increment de persones joves al carrer, se'n produeix també una cronificació. De mitjana, les persones entrevistades el 2019 fa 3 anys i 5 mesos que viuen al ras. Aproximadament una de cada deu persones fa més de 10 anys que viu a carrer i gairebé vuit de cada deu persones es troben en una situació de vulnerabilitat alta o mitjana.

4. Quin enfocament s'ha donat al problema de l'exclusió residencial?

Tradicionalment la qüestió del sensellarisme s'ha tractat com un problema de serveis socials. L'enfocament de les polítiques públiques s'ha basat principalment en la gestió del sensellarisme i no pas en la seva erradicació. El model tradicional entenia que les persones en situació de carrer suposaven un problema social i que s'havien de destinar recursos i mesures per assegurar-ne la subsistència però sense qüestionar-ne l'existència. No es parlava d'habitatge sinó d'allotjament temporal. No es parlava d'estabilitat sinó d'emergència.

Promoure l'enfocament de drets i principalment el dret a l'habitatge com a punt de partida per resoldre el sensellarisme suposa posar al centre el problema que tenen en comú totes aquestes persones: la manca d'un habitatge. D'aquesta manera, l'erradicació del sensellarisme s'ha d'incloure en els objectius de les polítiques d'habitatge i no únicament en els objectius de les polítiques de serveis socials.

1 Arrels Fundació. Viure al carrer a Barcelona, radiografia d'una ciutat sense llar. Barcelona: Arrels Fundació (Informe #ningúdormintalcarrer, núm. 1). <https://img.arrelsfundacio.org/wp-content/uploads/2020/07/viure-al-carrer-a-barcelona_informe2020.pdf>

5. L'enfocament d'Arrels Fundació

A Arrels, l'any 2014 va ser l'any del canvi d'enfocament, l'any que vam començar a parlar del *housing first*, com a metodologia de treball que s'identificava amb la nostra forma d'intervenir, amb les persones que ateníem des de l'entitat. El concepte *housing first* es refereix al fet que tenir una llar és el primer pas, i és des d'aquesta idea des de la qual treballem: oferint la possibilitat d'un habitatge digne, estable i permanent.

Entenem, a més, que tenir una llar implica molts altres aspectes; com comentàvem a l'inici d'aquest article, disposar d'un habitatge permet fer efectius drets i obligacions i recuperar lligams.

a) Com ho fem??

1. Promovem el *housing first* oferint a persones que es troben en una situació de màxima vulnerabilitat l'oportunitat d'accedir directament a un habitatge individual, estable i permanent. El paper d'Arrels és acompanyar respectant el procés i les decisions de la persona, oferir suport social i no condicionar l'habitatge a factors com deixar de beure o seguir una pauta de medicació. Es basa en tres requisits: la persona ha d'aportar el 30% dels seus ingressos; ha d'acceptar una visita setmanal de seguiment social i mantenir un bon veïnatge.
2. Garantim l'allotjament estable: Entrar a viure en un pis significa recuperar l'autoestima, habilitats domèstiques i relacionals. El 2020 vam garantir l'allotjament a 235 persones sense llar, la majoria de les quals vivien en pisos individuals. Algunes d'aquestes persones tenen una salut fràgil i necessiten suport per dutxar-se o treure la pols de casa. Arrels les acompanya amb suport domiciliari i, en alguns casos, sorgeix suport entre els companys de pis amb tota naturalitat. D'altra banda, s'intenten respectar les necessitats d'intimitat de les parelles.
3. Oferim un espai de baixa exigència per a aquelles persones que ens diuen que no volen un allotjament estable i digne. Un espai on puguin passar la nit de manera segura, però adaptant-nos a les seves necessitats. Un espai on es pot començar a establir vincles o recuperar aquells que, per diversos motius, s'han trencat.

Aquest suport a la persona l'oferim a partir d'equips multidisciplinaris, formats per treballadors socials, educadors i treballadors familiars, que acompanyen en el procés de recuperació de l'autonomia.

En la majoria dels casos es tracta de pisos individuals que l'entitat lloga al mercat de lloguer i que cedeix a les persones amb les quals treballem. Això no obstant, hi ha casos en els quals les mateixes persones poden accedir a un pis de lloguer al seu nom. En aquestes situacions, Arrels ajuda en els tràmits corresponents, però no deixa de realitzar un acompanyament social.

Es tracta de facilitar allò que ens comentava un dia el Germán, una persona atesa per la Fundació Arrels: «En mi piso soy libre». Enfocar el problema del sensellarisme des de la perspectiva del dret a l'habitatge permet apoderar les persones que es troben en aquesta situació, ja que els facilita l'eina fonamental per començar el camí de la seva pròpia vida.

b) I durant la pandèmia?

La crisi sanitària, no obstant, ha posat en evidencia les mancances del sistema de protecció d'aquest col·lectiu i ha fet més urgent que mai plantejar el debat sobre els recursos residencials i el model d'intervenció.

Durant els mesos en què la població va estar confinada als seus domicilis, més de 1.200 persones seguien dormint a carrer, sense poder complir les mesures de prevenció i confinament que establien les autoritats sanitàries, i exposant-se a situacions de risc, inseguretat i violència. Des d'Arrels, la nit del 26 de novembre del 2020 vam poder enquestar a 367 d'aquestes 1.200 persones, el 22 % de les quals era el primer cop que es trobaven al carrer.

De les enquestes realitzades també es va constatar que la pandèmia ha agreujat la situació de les persones que viuen al carrer a Barcelona i les dones han estat especialment afectades: més del 60 % van afirmar que estaven pitjor que abans de l'inici de la pandèmia (el 45 % entre els homes). També les persones migrades de països extracomunitaris (el 52 %). Durant les entrevistes, les persones que viuen al carrer van explicar que els principals motius per estar pitjor eren la pèrdua de feina o les

dificultats per trobar-ne, tenir menys ingressos, la manca d'habitatge, les dificultats per demanar ajuda o l'aïllament social viscut en el context de l'estat d'alarma. (Gràfica 2)

Durant aquests mesos, s'han habilitat allotjaments d'emergència a les principals capitals de província. No obstant, en molts casos aquestes places no han servit per aquelles persones que es trobaven en situació de carrer més cronificada, i han estat ocupades per aquelles persones que es trobaven en situació de sensellarisme per primer cop. En el cas de Barcelona, només l'11 % de les persones enquestades la nit del 26 de novembre van confirmar que havien utilitzat aquests recursos, mentre que el 83 % ens van explicar que no hi havien anat per diversos motius. En la majoria dels casos aquests equipaments no donaven resposta a les necessitats complexes de les persones que es troben en situació de sensellarisme.

6. Quina és la perspectiva de futur?

Per fer possible l'erradicació del sensellarisme, cal el compromís de totes les forces polítiques estatals, autonòmiques i locals, així com la implicació de la ciutadania.

Això no obstant, s'han de poder fixar objectius a curt, mitjà i llarg termini. La proposta d'Arrels té en compte aquesta perspectiva:

Mesures per erradicar el sensellarisme:

1. Promoure el dret a l'habitatge, més enllà dels serveis socials.

Demanem al Govern català més inversió en habitatge públic arreu del territori i més facilitats perquè les persones sense llar hi accedeixin, així com promoure la col·laboració publicoprivada per ampliar el nombre d'habitatges que segueixen el model *housing first*. La mirada a l'accés a un habitatge ha de ser transversal: una persona no pot sortir de la presó, rebre una alta hospitalària o sortir del circuit de protecció a la infància i joventut per anar a viure al carrer.

2. Impulsar el model housing first i dotar-lo de pressupost.

Instem el Govern de la Generalitat a impulsar el model *housing first* com a eina efectiva perquè ningú hagi de viure al carrer. El Govern hauria de fer de paraigua informant, formant, organitzant i donant eines als municipis.

Mesures immediates per pal·liar la situació:

3. Implementar una estratègia i una acció coordinades.

Instem el Govern de la Generalitat a impulsar i implementar una estratègia i una acció entre les diferents administracions i agents socials, amb mesures concretes per abordar el sensellarime i prevenir-lo amb un pressupost per enfortir l'àmbit local i amb la mirada posada a fer efectiu el dret a l'habitatge. L'objectiu és que cada municipi pugui atendre els seus veïns i veïnes sense llar i que això es garanteixi amb lleis i pressupostos adients.

4. Saber quantes persones hi ha en situació de sense llar a Catalunya.

La Generalitat hauria d'impulsar la realització de recomptes als diferents municipis per saber quantes persones viuen al carrer a casa nostra i millorar les polítiques de lluita contra el sensellarisme. Proposem començar amb els municipis catalans de més de 20.000 habitants, ja que acullen més del 70% de la població catalana i seria una gran mostra per dimensionar la problemàtica.

5. Facilitar i promoure l'intercanvi d'informació.

Sota el paraigua del Govern català, proposem crear un sistema digital que reculli tots els serveis que atenen persones sense llar a Catalunya. També una base de dades comuna de persones que utilitzen els serveis per actuar de manera més eficient i coordinada.

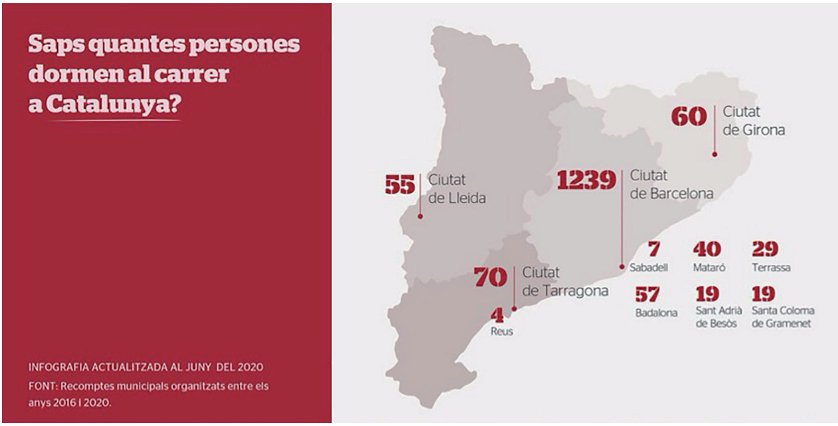
6. Simplificar els tràmits per obtenir la documentació bàsica.

Amb l'objectiu que les persones sense llar puguin accedir més ràpidament a drets –com anar al metge amb la targeta sanitària o demanar ajuts socials–, proposem simplificar els tràmits administratius i tenir en compte la situació i les dificultats de les persones que viuen al carrer.

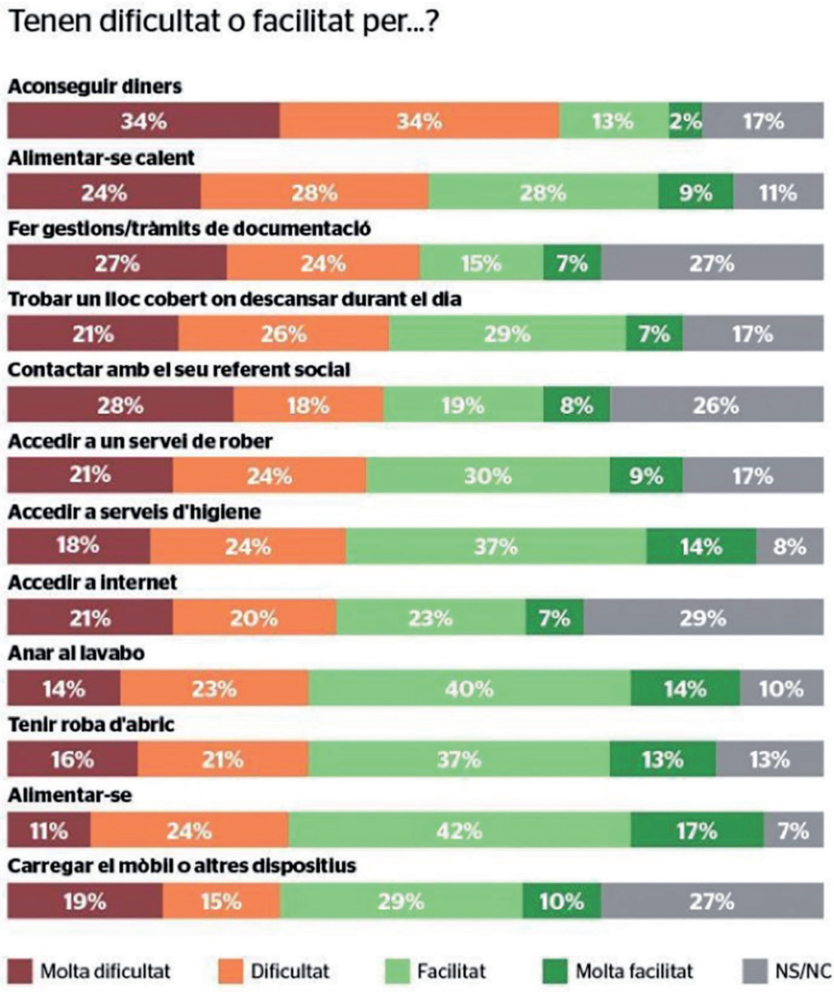
7. Atendre les persones des del propi municipi.

Cal que des de l'àmbit local es vetlli per tots els veïns i veïnes sense llar i es consideri el sensellarisme com una situació a atendre amb urgència. La solució no és derivar les persones a municipis propers més grans i a capitals de província, perquè es desvincula la persona del seu context i se saturen altres sistemes d'atenció. Instem els municipis a donar una resposta immediata a les persones que comencen a viure al carrer.

Gràfiques



Gràfica 1. Font: Arrels Fundació



Gràfica 2. Font: Arrels Fundació

La Plataforma d'Afectades per la Hipoteca com a dispositiu per la lluita per un habitatge

Lucía Delgado Ramisa
Portaveu de la PAH de Barcelona i tècnica d'habitatge a l'Observatori DESC

Resum: Aquest article explica com va sorgir la Plataforma d'Afectades per la Hipoteca i el seu funcionament. Es donen dades del treball fet, així com es parla d'algunes de les lluites i èxits aconseguit sper garantir el dret a l'habitatge de totes les persones. Es destaca l'aprovació de la primera Llei de la PAH aprovada per unanimitat a Catalunya i es fa una reflexió sobre com en el moment actual de pandèmia i noves desigualtats, l'habitatge i l'accés a subministraments bàsics es torna alhora més urgent que mai i com caldrà la responsabilitat de tota la societat i de les institucions per tal que s'hi tingui accés i recuperar eines per evitar desnonaments i vulneració de drets.

Paraules clau: PAH, desnonaments, Llei 24/2015, dret a l'habitatge

The Mortgage Pressure Group as a Device for Housing Struggles

Abstract: This article explains how the Mortgage Pressure Group emerged and functions. It describes its work amd some of its struggles and achievements to guarantee the right to housing for all people. It highlights the passing of the first Mortgage Pressure Group Law unanimously in Catalonia, and reflects on how during the current period of pandemic and new inequalities, housing and access to basic supplies has become more urgent than ever and how the all institutions and the whole of society will need to play a role in accessing and recovering the tools needed to prevent evictions and violation of rights.

Keywords: PAH, evictions, Law 24/2015, right to housing

1. Introducció

La Plataforma d'Afectades per la Hipoteca (PAH) va néixer a Barcelona el 2009 per donar resposta ciutadana a la situació d'aquelles persones que ja llavors començaven a no poder pagar la seva hipoteca i veien com el banc els podia reclamar un deute elevadíssim, fins i tot després d'haver-les desnonat.

A finals del 2009 ja s'acumulaven en tot l'Estat 63.477 desnonaments, a Catalunya 9.221. En aquell moment no se'n parlava i semblava que el problema no existís.

A dia d'avui hi ha més de 200 PAH a tot el territori, i aquest 22 de febrer vam poder celebrar els nostres 12 anys de vida, encara que voldríem no existir: això comportaria que el dret a l'habitatge estaria garantit.



L'èxit de la PAH recau en el fet que ha sigut capaç d'actuar en molts camps alhora i de forma no assistencial, sinó d'apoderament col·lectiu. Ha actuat des del camp emocional, mediàtic, judicial i comunicatiu per promoure canvis legals que donin resposta a la vulneració de drets. És a dir, que s'actua amb i per a les persones afectades, són elles les protagonistes, per proposar solucions per fer efectiu el dret a l'habitatge.



Un altre punt clau de la PAH és la denúncia del motiu pel qual hem arribat a una situació d'emergència habitacional permanent o crònica. S'han posant sobre la taula les polítiques d'habitatge que han promogut convertir l'habitatge en un negoci, en lloc d'assegurar que sigui un dret garantit per llei. Per això des de la PAH sempre denunciem l'elit financera com a principal culpable de la situació i recordem que la persona que no pot pagar la seva hipoteca o el seu lloguer o s'ha vist obligada a ocupar un habitatge és víctima del sistema no la culpable de viure amb inseguretat residencial.

En realitat, tots i totes som afectades per la hipoteca, lloguer o ocupacions, és a dir, per l'habitatge, directament o indirecta. En aquest període que ens ha tocat viure, amb una pandèmia mundial, s'ha fet palès la falta de lleis a favor dels drets humans i de polítiques d'habitatge valentes. Totes recordarem que ens van dir que ens quedéssim a casa per la crisi sanitària i, en canvi, continuaven havent-hi desnonaments, persones amuntegades en habitacions, o persones sense llar dormint al carrer, etc.; és a dir, persones sense casa. Realment la pandèmia ha posat de manifest moltes de les mancances que tenim en la societat incloent la de l'habitatge: comptar amb un parc públic de lloguer social i assequible, tenir una moratòria real de desnonaments de totes les famílies vulnerables o gaudir de mecanismes de segona oportunitat de cancel·lació de deutes, com la dació en pagament per a les famílies que no han pogut mantenir el seu habitatge per motius econòmics. Amb l'actual situació de crisi sanitària moltes persones veuran disminuïts els seus ingressos i es veuran abocades a una situació semblant a la crisi del 2008, no podran continuar pagant l'habitatge per motius econòmics i s'incrementaran els desnonaments. Hem d'estar preparades per a aquesta situació i no podem cometre errors del passat.

2. Conquesta de drets: llei 24/2015 i suspensió del TC



La PAH ha aconseguit en aquests anys moltes victòries: aturar milers de desnonaments, transformar l'imaginari col·lectiu de la societat, dacions en pagament, recuperar habitatges buits dels bancs i donar-los una funció social, però clarament una fita d'èxit aclaparador va ser l'aprovació de la Llei 24/2015 a Catalunya.



El 2015 vam aconseguir una fita històrica: la primera Llei de la PAH aprovada per unanimitat a Catalunya i amb fort suport del món municipal i de la societat civil. Es va impulsar a través d'una iniciativa legislativa popular (ILP) que va recollir gairebé 150.000 signatures (el mínim eren 50.000) i el seu grup promotor estava format per les Plataformes d'Afectades per la Hipoteca de Catalunya, l'Aliança Contra la Pobresa Energètica (APE) i l'Observatori DESC. Les seves mesures principals protegien l'habitatge habitual de les famílies en exclusió residencial:

- Mesures contra el sobreendeutament: mediació i extinció judicial del deute.
- Mesures contra els desnonaments:
    - Grans tenidors (bancs i persones jurídiques propietàries de més de 15 habitatges): Lloguer social obligatori (LSO) al preu que marca la llei tant per a casos d'impagament d'hipoteques com d'impagament de lloguers.
    - Petits tenidors: ajudes i reallotjament obligatori per part de les administracions públiques via mesa d'emergències
    - Cessió obligatòria d'habitatge buit de la banca: no és una expropiació, nova eina jurídica per captar pisos buits de la banca de manera més àgil i poder reallotjar en desnonaments instats per petits tenidors.
- Prohibició dels talls de subministraments.

El 2016, el Partit Popular va interposar un recurs a petició expressa de la banca que va desencadenar protestes de la PAH a tot l'Estat, atès que va suspendre articles contra el sobreendeutament, els lloguers socials i la cessió obligatòria. Tots els grups del Congrés menys el PP es van comprometre a retirar el recurs si canviava el Govern. Aquest tema va tenir molt impacte a Catalunya i es van convocar dues cimeres per tractar-lo. Durant aquest període, la banca va tornar a posar difícil signar lloguers socials a famílies vulnerables i Catalunya continua liderant el rànquing de desnonaments, el 2017 amb 13.626 i el 2018 amb 13.941.

El 2018, després de la moció de censura a Mariano Rajoy i amb el nou Govern del PSOE de Pedro Sánchez, es van dur a terme reunions del grup promotor (GP) amb la Generalitat i el Ministeri i es va exigir el compromís de recuperació dels articles impugnats. Va ser un moment importantíssim. El GP de la Llei vam ser l'interlocutor directe dels 2 governs. Gràcies a la pressió i al treball ingent es van recuperar els articles relacionats amb l'oferta obligatòria de lloguer social en els casos d'impagament d'hipoteca i de lloguer, i amb la cessió obligatòria (a condició de definir normativament el preu d'aquesta cessió). No es va aconseguir, però, recuperar les mesures contra el sobreendeutament. El desistiment semblava impossible, però es va arribar a aconseguir!

L'any següent hi va haver una disminució clara dels desnonaments a Catalunya, vam passar a 12.446 el 2019, una xifra encara molt elevada i que demostra que calen mesures més ambicioses per fer front a la inseguretat residencial que s'ha ancorat a Catalunya i no girar l'esquena al fenomen de l'ocupació i als increments desorbitats del preu de lloguer.

El març del 2019 la Generalitat va portar un decret d'habitatge al Parlament, àmpliament rebutjat pels moviments socials i ajuntaments, que no va tirar endavant. Gràcies a aquesta pressió es va construir un nou text acordat en què el grup promotor de la Llei 24/2015 aportava tota l'experiència de la realitat de l'emergència habitacional a Catalunya i s'aprovava el decret d'habitatge DL 17/2019, que suposa una ampliació de la Llei 24/2015:

- Renovació obligatòria de milers de contractes de lloguer social que finalitzen (la LAU el 2015 era de 3 + 1 anys) i passen, per tant, a 7 + 3 anys.
- Ampliació de la definició de gran tenidor (GT) que passa a incloure persones físiques amb més de 15 habitatges en propietat (ara tenim una nova definició estatal que equival a més de 10 habitatges), fent que hi hagi més grans tenidors obligats per la llei i, per tant, més famílies protegides.
- Lloguers socials obligatoris en extinció de contractes de lloguer (mesura excepcional operativa durant 3 anys) i en algunes ocupacions (en habitatges buits de bancs ocupats abans del 30 de juny del 2019 i amb informe social favorable). És la primera vegada que l'ocupació d'un habitatge per risc d'exclusió residencial també té opció a un lloguer social.
- Es concreta normativament el preu de la cessió obligatòria d'habitatges a l'administració pública (requisit del desistiment del 2018) al 40% del preu establert per a l'habitatge protegit (HPO). Una mesura més per poder tenir més parc social que tant necessitem sense transferir de nou diner públic als bancs!

El febrer del 2021 les mesures de l'ampliació es van anul·lar a través d'un nou recurs del PP, menys el preu de la cessió obligatòria que no el va portar al Tribunal Constitucional. La recent sentència del TC suposava l'anul·lació de les mesures urgents d'habitatge que obligaven les entitats

financeres i els grans tenidors a oferir lloguer social en els casos de renovacions de lloguer, finalitzacions de contracte i altres supòsits, com les famílies que, davant la manca d'alternatives, habiten de forma precària i sense títol en habitatges buits de bancs o fons voltors. Se'n va declarar la inconstitucionalitat per defecte de forma argumentant que la temàtica legislada ho ha de ser en forma de llei i no de decret.

Estem convençudes que la nostra Llei 24/2015 i la seva ampliació són la garantia de compliment de l'article 47 de la Constitució i de la Declaració Universal dels Drets Humans en relació amb l'habitatge i, per tant, plenament constitucionals. El defecte de forma pot ser ràpidament i urgentment esmenat amb una nova llei: un cop més, es tracta de tenir voluntat política per fer-ho.

Ara que es conforma un nou Parlament a Catalunya el grup promotor hem instat a tots els grups polítics que conformen el nou Parlament a aprovar prioritàriament amb urgència una nova llei que garanteixi el dret a l'habitatge i que restitueixi l'ampliació aconseguida amb el DL 17/2019. Aquesta ha de ser la primera norma aprovada d'urgència pel nou Parlament de Catalunya.

Creiem que en un moment com l'actual, de pandèmia i noves desigualtats, l'habitatge i l'accés a subministraments bàsics es torna alhora més urgent que mai i que caldrà la responsabilitat de tota la societat i les institucions per tal que s'hi tingui accés i recuperar eines per evitar desnonaments i vulneració de drets.

3. Estimació de privació de dret a l'habitatge en temps de coronavirus

Fa 12 anys el model econòmic i d'habitatge va esclatar pels aires i les conseqüències per a la majoria de la població foren nefastes. Venim d'una bombolla immobiliària i d'una crisi econòmica molt greu, en què es va prioritzar el benefici de pocs per sobre dels drets de moltes, rescatant els bancs i no les persones, per passar després a una bombolla de lloguer en la qual es permet que fons voltors i els qui especulen amb un bé fonamental com és l'habitatge segueixin passant per davant de les veïnes que són expulsades dels seus habitatges i barris, criminalitzant sovint les més vulnerables, com les persones sense llar o les que accedei-

xen sense títol a habitatges buits en ésser desnonades, quan, com sabem, són la conseqüència més greu de les polítiques totalment insuficients adoptades a escala estatal i autonòmica en els darrers anys en matèria d'habitatge.

Encara que alguns s'entestin a ignorar-la, patim una crisi habitacional gravíssima, que té com a problema de fons el foment d'un model d'habitatge privat i mercantilitzat que no funciona. Les dades sobre llançaments parlen per si soles: segons les estadístiques judicials a tot l'Estat, que no recullen tots els desnonaments que s'han produït, ja acumulem 713.791 desnonaments des del 2008 i 29.409 desnonaments el 2020, en plena pandèmia, dels quals el 72% van ser de lloguer; el 87% en el cas de Barcelona, on hi ha com a mínim 15 desnonaments al dia, que equivalen a més de 50.000 persones que han estat expulsades de casa seva del 2013 al 2020. Aquesta situació de desnonaments sense reallotjament, que moltes ja han assumit com a «normal», és una anomalia absoluta als països del nostre entorn.

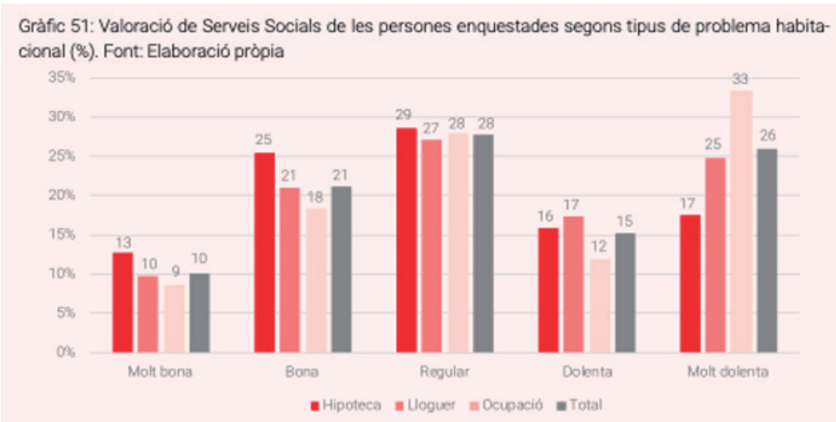
Tot i que s'han fet esforços des de les administracions, s'han demostrat insuficients atès que han estat mancats de pressupost, coordinació i cooperació entre les diverses administracions, així com de lideratge de les administracions amb més competències i recursos. Catalunya té menys del 3% d'habitatge públic i dedica menys del 0,2% del PIB a polítiques d'habitatge, quan els països més avançats hi dediquen el 3%, i tenen parcs d'habitatge públic molt superiors.

Amb la crisi sanitària del coronavirus es fa més evident que l'emergència habitacional s'ha cronificat a diferents capes de la societat, sobretot a les més desafavorides, però no només. Tal com va afirmar amb molt encert a principis d'abril la relatora de l'ONU del dret a l'habitatge, Leilani Farha: «L'habitatge és la primera línia de defensa davant el brot de COVID-19». Per aquest motiu, països com França, Alemanya, Holanda, Portugal, el Regne Unit, l'Argentina o Espanya (fins el desembre del 2020 no ha posat en marxa una moratòria més àmplia sobre els desnonaments amb el RDL 37/2020) han establert algun tipus de moratòria sobre els desallotjaments d'habitatges durant la crisi del coronavirus.

A més, es dona la paradoxa que la situació actual ens ha obligat encara més a mirar «cap a dins» dels nostres habitatges i les seves condicions i ha fet més crua –si és possible– la situació de les persones que

no en disposen, de les que estan en risc de perdre'l per un desallotjament imminent o de les que no disposen o tenen problemes per mantenir els subministraments bàsics.

Amb l'estat d'alarma del 14 de març del 2020 i totes les mesures restrictives en la mobilitat han fet que les persones quedessin més aïllades i, en una situació de vulnerabilitat, la sensació d'angoixa i desprotecció augmenta. Buscar eines que ens apropin a les persones i que ens protegeixin i posar-les a l'abast de manera senzilla i ràpida és fonamental i prioritari. A la PAH ens hem adaptat utilitzant plataformes com Jitsi o Zoom per fer videoconferències públiques i portar les nostres assemblees a Internet, hem fet manuals perquè la gent hi pugui accedir i hem obert, també, un espai presencial per aquelles persones que no hi tenen accés. En moltes oficines d'habitatge o de serveis socials no han donat a l'abast per donar resposta a la situació de la covid-19 i, malgrat tot, ens trobem sense dispositius específics per abordar la problemàtica de l'habitatge. És important poder avaluar els serveis per poder donar millor resposta tant individual com col·lectiva.



Gràfic 51: Valoració de Serveis Socials de les persones enquestades segons tipus de problema habitacional (%). Font: Elaboració pròpia

Font: *Emergència habitacional, pobresa energètica i salut.* Informe sobre la inseguretat residencial a Barcelona 2017-2020.

És important que totes entenguem que, un cop dobleguem la corba dels contagis, haurem de posar a zero la corba dels desnonaments i garantir el dret a l'habitatge digne i adequat a tota la població.

Servei d'Habitatge Social a Tarragona

Josep Miquel Beltran Mauri
Gerent i director de l'Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona[1]

Resum: Es presenta el Servei d'Habitatge Social a Tarragona com una de les accions de l'Institut Municipal de Serveis Socials per respondre al problema de la manca d'habitatge digne. S'explica el context en què va ser creat i els seus objectius. A més, es presenten les diferents prestacions i ajudes que ofereix per a la ciutadania de Tarragona. Per acabar, es fan propostes per fer front als reptes d'aquest servei per tal de garantir una resposta real i verdadera a les situacions amb les quals s'està treballant.

Paraules clau: habitatge social, Tarragona, Servei d'Habitatge

Social Housing Service in Tarragona

Abstract: The Social Housing Service in Tarragona is presented as one of the actions taken by the Municipal Institute of Social Services to respond to the problem of the lack of dignified housing. The context in which it was created and its objectives are explained. In addition, the article presents the different benefits and grants offered to the citizens of Tarragona. Finally, it offers proposals to meet the challenges of this service to ensure a real and true response to the situations with which it is working.

Keywords: social housing, Tarragona, Housing Service

---

1 En endavant IMSST.

1. Introducció

A la ciutat de Tarragona per afrontar l'exclusió residencial es porten a terme diferents accions des de l'Institut Municipal de Serveis Socials on s'ofereix una atenció molt diversa, que va des de la informació puntual, passant per l'assessorament jurídic, fins a ajudes per assumir el deute i evitar un desnonament. També es facilita l'accés a les diferents prestacions que ofereix l'Agència Catalana d'Habitatge mitjançant l'Oficina Local d'Habitatge.

La creació del Servei d'Habitatge Social a Tarragona neix en un context de crisi econòmica i de manca de parc públic d'habitatge així com fruit d'una regulació legislativa que protegeixi l'exercici d'un dret reconegut; tot això coincidint amb el col·lapse dels serveis socials.

2. Arran de la crisi econòmica

Quan el 2017 es decideix apostar per aquest servei s'estaven detectant molts casos d'exclusió residencial motivats pel problema d'endeutament que presentaven les famílies. Cada vegada més ens arribaven a les dependències de serveis socials execucions de llançaments hipotecaris dictats per ordres judicials; en altres casos la causa dels desnonaments es trobaven relacionades amb la impossibilitat de moltes persones per fer-se càrrec de les condicions econòmiques pactades per contracte de lloguer. A Tarragona, durant aquesta època van caducar moltes rendes antigues i els propietaris dels immobles executaven els contractes i feien fora les famílies. A més a més, lligada a la problemàtica habitacional s'hi sumava la pobresa energètica. De fet, moltes famílies van adquirir un sobreendeutament amb les empreses subministradores d'electricitat, aigua i gas.

Malauradament podem assegurar que a dia d'avui, malgrat que fa uns anys que disposem de la Llei 24/2915, del 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, encara no hem aconseguit resoldre què fer en els casos en què tot i haver pagat una part de la hipoteca, i haver perdut l'habitatge, els bancs segueixen imputant un deute a les famílies sense considerar les situacions de greu vulnerabilitat econòmica en què viuen.

3. La manca de parc públic d'habitatge social

El fet de que tiréssim endavant aquesta Oficina també posava sobre la taula una cosa molt evident: la manca de parc públic d'habitatge social a la ciutat de Tarragona. Un dels problemes que tenim a la ciutat, com a moltes d'altres ciutats que tenen una extensió similar a la nostra, és que necessitem (d'una vegada per totes) ampliar el parc d'habitatge municipal per oferir lloguers assequibles o lloguers socials. Es pensava que l'Oficina podria contribuiri a marcar un full de ruta respecte a l'ampliació d'aquest parc d'habitatge i de lloguer assequible.

4. Manca de regulació legislativa

La regulació legislativa marcada per la Llei 18/2017, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016, sembla que respon més a la necessitat de donar resposta a la mobilització i la pressió social de les entitats, que no pas a una voluntat explícita de resoldre el problema de manera definitiva. Tant és així que els equips tècnics que treballem a l'administració pública trobem a faltar un reglament de desplegament que expliqui de manera clara com implementar a legislació actual. Aquest dèficit deixa moltes vegades en la indefensió la ciutadania que s'adreça als serveis socials o a l'Oficina d'Habitatge Social. Tot i l'existència dels mecanismes per poder expropiar als grans tenidors d'habitatge i reconvertir aquests pisos buits en habitatge social o habitatges de lloguers assequibles, no abunda l'exemple. Tots coneixem experiències de casos en què els serveis jurídics municipals han treballat en la preparació de l'expedient per poder alliberar aquests habitatges, però les dificultats a què s'han d'afrontar resulten majoritàriament insalvables quan la lluita és tan desigual. Els mitjans i els recursos de l'administració no poden competir contra els gabinets jurídics d'aquests hòldings o d'aquestes multinacionals. Per tant, tot i que les lleis sembla que ens emparin i que ens encoratgin a fer executar les expropiacions, moltes vegades el fet de no disposar d'un reglament no ens permet poder desplegar les eines i els instruments per poder fer front a aquests gegants corporatius.

5. Col·lapse dels serveis socials d'atenció primària

Les dades que nosaltres recollim a traves de l'oficina de planificació de l'IMSST reflecteixen que més del 20% de les atencions que fem tenen a veure amb temes d'exclusió residencial i de pobresa energètica. Això posa de manifest que tenim un problema i que entre tots hem de mirar de buscar eines, instruments i recursos per donar resposta als usuaris de serveis socials. Tot això justifica i motiva que des de l'Ajuntament de Tarragona hàgim creat aquesta oficina per poder afrontar l'exclusió residencial que presenten les persones que s'adrecen als nostres serveis. El fet de disposar d'aquesta oficina especialitzada ens permet oferir una atenció molt més diversa, informació especialitzada i, sobretot, incorporar l'assessorament jurídic.

El març del 2021 aquest servei disposa d'una oficina que compta amb dos treballadors socials, un integrador social i una advocada. Aquesta estructura ens permet treballar de manera coordinada amb l'oficina municipal de l'habitatge, superant la idea que l'emergència habitacional és responsabilitat exclusiva dels serveis socials i enfocant la les intervencions de manera molt més transversal.

En definitiva, l'objectiu de crear aquesta oficina és disposar d'un servei d'atenció global i personalitzada a les persones i unitats familiars en risc d'exclusió residencial per rebre i atendre les demandes d'exclusió residencial i pobresa energètica en matèria de protecció a l'habitatge. I els objectius específics són:

- Oferir assessorament jurídic en matèria d'habitatge.
- Donar suport i assessorament (social i jurídic) a famílies en situació de pobresa energètica.
- Oferir seguiment i suport en els itineraris personals de famílies/persones per afavorir la inclusió residencial.

En relació amb la gestió de prestacions i ajudes destinades a l'exclusió residencial, oferim ajudes de suport per mantenir l'habitatge a través de convocatòries que es gestionen des d'aquesta oficina. A més a més, es desenvolupen accions vinculades amb:

- *Habitatges provinents d'entitats financeres:* Fruit de convenis de col·laboració de l'Agència de l'Habitatge amb diverses entitats financeres o de les mesures derivades del marc normatiu, en

concret per la Llei 24/2015, intentem arribar a acords amb les entitats financeres per poder alliberar pisos. De fet, estem en negociacions molt avançades amb una entitat que en breu ens concedirà una quantitat important d'habitatges a Tarragona per reconvertir-los en un contracte de lloguer social o assequible.

- *Habitatges Borsa de Mediació:* Tramitem el servei de la Borsa de Mediació. Es tracta d'habitatges gestionats per la Borsa, però que provenen del mercat privat. S'ofereixen un 20 % o un 30 % per sota del preu de mercat. Val a dir que són molt pocs els pisos que es venen sota aquesta fórmula i que cal, per tant, intensificar esforços en la cerca d'habitatges que es puguin posar a la venda a través d'aquesta modalitat.
- *Ajuts d'especial urgència de l'Agència de l'Habitatge:* Pensats per fer front a deutes de lloguer, deutes de quotes hipotecàries i, sobretot, ajuts per a persones que han perdut la propietat de l'anterior habitatge i ara es troben en règim de lloguer.
- *Ajudes de suport per mantenir l'habitatge:* Ajuts ordinaris per al pagament del lloguer que es convoquen anualment (màxim el 40 % del preu del lloguer).
- *Servei d'Intermediació Hipotecari:* accions per aturar un procediment judicial d'execució, per mediar amb les entitats financeres i trobar una solució adient a la família, o sol·licitar les mesures derivades del marc legal. L'oficina disposa de 10 hores setmanals d'assessorament per part d'un advocat. La seva feina resulta clau pel que fa a la comunicació amb els jutjats i a les accions que cal desenvolupar als jutjats de primera instància per frenar les ordres de desnonament. Tot i l'existència de vàries moratòries com a conseqüència de l'emergència provocada per la pandèmia, segueix essent important la figura de l'advocat. L'advocat no només gestiona de manera professional els expedients de desnonament, sinó que se li atribueix també una funció de sensibilització i visualització en el món judicial de la situació dramàtica que viuen les famílies afectades per situacions d'emergència habitacional.

Resulta molt il·lustrativa la taula resum dels recursos, serveis i actuacions que es gestionen des d'aquesta oficina i també els que s'ofereixen des del Servei Municipal d'Habitatge i l'Agència d'Habitatge de Catalunya.

Taula: Recursos, serveis i actuacions d'acord i l'entitat que els gestiona

Recurs/serveis/actuacions	IMSST	Servei Municipal d'Habitatge	Agència d'Habitatge de Catalunya
Ajuts d'urgència social	x		
Habitatges d'emergència social (tenim 12 pisos)	x		
Programa d'Atenció Sense Sostre	x		
Habitatge social de l'Agència de l'Habitatge			x
Habitatges provinents d'entitats financeres			x
Habitatges de la Borsa de Mediació		x	
Ajuts d'especial urgència de l'Agència de l'Habitatge			x
Ajudes de suport per mantenir l'habitatge		x	
Servei d'Intermediació Hipotecari	x		x
Mesa d'Emergències Local / Mesa d'Emergències Econòmiques i Socials de Catalunya			x
Servei d'atenció a l'habitatge social i la pobresa energètica	projecte transversal i articulador		
Xarxa d'Atenció Integral a les Persones sense Llar	projecte transversal i articulador		

Font: Oficina Local d'Habitatge de Tarragona

Respecte a la Xarxa d'Atenció Integral a les Persones sense Llar, cal dir que es tracta d'un projecte transversal i articulador que està molt vinculat al Servei d'Habitatge Social. Actualment, tenim dos tècnics treballant en aquest programa: una treballadora social i un integrador. Encara que són un altre equip, hem estat capaços de crear aquesta sinergia col·laborativa i estratègica amb diferents entitats del tercer sector social que estan treballant a la ciutat, com Creu Roja, Fundació Bona Nit, Càritas i moltes altres organitzacions. Tarragona és una de les poques ciutats que, tant a la primera onada de la pandèmia com a la segona i tercera, ha habilitat un recurs especialitzat per donar resposta a les persones sense sostre. Actualment, tenim una mitjana de 30 persones dormint cada nit. Aquest recurs es mantindrà mentre continuï vigent l'estat d'alarma. Entenem que això no és suficient. No ens conformem amb aquest recurs, sinó que hem de ser capaços de generar estratègies i recursos, i crear serveis per poder donar resposta a aquest col·lectiu.

Si bé és cert que el II Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024, de Catalunya, parla d'aquest fenomen, caldrà treballar de manera coordinada des dels serveis socials, els serveis d'habitatge, els serveis de salut, etc. per teixir un sistema integrat que ens permeti articular solucions globals.

6. Recomanacions a desenvolupar

Voldria passar a un pla de discussió sobre els reptes de futur de l'oficina per tal de garantir una resposta real i verdadera a les situacions amb les quals s'està treballant.

En primer lloc, és important la concreció d'indicadors compartits entre diverses administracions i el tercer sector per poder conèixer i fer una bona diagnosi de la problemàtica de l'exclusió residencial. Només des de la generació de coneixement es poden dissenyar línies estratègiques que ens permetin erradicar la desigualtat en l'exercici del dret d'accés a l'habitatge.

En segon lloc, cal reforçar les línies d'acompanyament i suport economicosocial a les famílies en situació d'exclusió residencial. És important disposar de recursos econòmics para facilitar l'accés al lloguer de l'habitatge a les famílies que atenem no només des de l'Oficina de Serveis Socials, sinó també des de l'Oficina Local d'Habitatge. Hem de ser

capaços de generar aquest tipus d'ajuts per poder pagar els lloguers, els equipaments bàsics i donar d'alta els subministraments.

Encara que a través del contracte programa els ens locals reben una partida pressupostària per articular ajuts d'urgència i fer els pagaments derivats de la situació de risc d'exclusió residencial, entenem que no n'hi ha prou. Només a l'Ajuntament de Tarragona el 2020 en prestacions d'urgència social s'ha destinat més de mig milió d'euros, a banda de tots els convenis que tenim amb les entitats del tercer sector. Per tant, la Generalitat de Catalunya com a entitat responsable, hauria de fer un esforç addicional i una aposta política per cobrir el conjunt de necessitats de les famílies més vulnerables, a través dels convenis de col·laboració i del contracte programa amb els ens locals.

En tercer lloc, hauríem de ser capaços de liderar i impulsar nous projectes comunitaris i de col·laboració des de l'Oficina Local d'Habitatge amb altres administracions, entitats del tercer sector social i entitats privades per tenir un parc local d'habitatge social: recerca de pisos o rehabilitació, sobretot quan som conscients que Tarragona disposa de molts habitatges buits que hauríem de ser capaços de posar al servei de la ciutadania, unint esforços l'administració i les entitats del tercer sector social per tal de fer més fàcil la negociació amb les entitats financeres i amb els grans tenidors per buscar una alternativa.

En quart lloc, cal que la Borsa de Mediació de l'habitatge social vegi en l'oficina d'habitatge social de l'Ajuntament de Tarragona una oportunitat per donar sortida a un problema que ens preocupa a tots. Hem de ser capaços de captar l'interès de propietaris que vulguin cedir els seus pisos per a contractes de lloguer assequible a través de mesures que els puguin resultar avantatjoses com: oferir beneficis a la borsa de l'Oficina Local d'Habitatge, rebaixar el pagament de l'IBI i l'import de les escombraries municipals, assegurar els costos dels procediments judicials en els casos d'impagament i tenir l'opció per rehabilitar pisos, però sobretot impulsar campanyes de comunicació i informació d'aquests beneficis. Tot i que algunes d'aquestes accions ja s'estan duent a terme, hem d'aconseguir que aquests tipus de mesures socials resultin atractives per als propietaris de pisos buits.

Per acabar i a tall de conclusió, per donar resposta al problema de l'habitatge social, hem de crear equips multidisciplinaris (treballadors

socials, educadors socials, psicòlegs i integradors socials). I això no es fa des dels tècnics, sinó que hem de buscar estratègies per treballar des d'un enfocament global i transversal per atendre els problemes d'habitatge. El dret a l'habitatge està reconegut tant a la Constitució com a l'Estatut. Cal incorporar, sens dubte, les estratègies d'intervenció a les persones sense llar. L'Ajuntament de Tarragona elabora un cens i actualment ens consta que hi ha més de 80 persones sense sostre a la nostra ciutat. Però si aquesta dada la comparem amb les actuacions que realitzen els tècnics, ens trobem que actualment s'estan atenent unes 400 persones que tenen moltes dificultats per tenir accés a un habitatge en condicions.

Malgrat tot, ens satisfà que el nou Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024, de la Generalitat té entre els seus objectius: «Elaborar, desplegar i avaluar l'estratègia integral per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya […]»[2] per garantir el dret a l'habitatge a les persones sense llar, tot i que no considerem que sigui suficient.

D'acord amb la nostra experiència és un tema que necessita molt suport i molta coordinació amb el sistema de sanitat. És clau fer un treball de manera conjunta amb l'Agència de Salut Pública de Catalunya per poder donar una atenció amb el màxim de garanties per aquest col·lectiu. I, òbviament, hem de poder disposar d'habitatges i de recursos per poder desenvolupar un bon treball, no només un treball individual sinó grupal i comunitari

En breu l'IMSST disposarà d'un centre de dia per donar cobertura al col·lectiu de persones sense sostre. La nostra pretensió és crear estratègies de col·laboració amb diferents entitats –com, per exemple, la Creu Roja– perquè aquest espai es pugui gestionar de manera coordinada entre els equips de serveis socials i els d'altres professionals de les diferents entitats de referència de la ciutat, expertes en l'atenció a les persones sense sostre.

2 Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024 de la Generalitat de Catalunya, p. 68.

El paper dels programes socials d'habitatge de l'Agència d'Habitatge de Catalunya

Joan Batlle Bastardas
Director de programes socials d'habitatge
de l'Agència d'Habitatge de Catalunya

Resum: A partir de l'experiència i el treball fet pels programes socials d'habitatge de l'Agència d'Habitatge de Catalunya, es fa un reflexió sobre el model d'accés a l'habitatge centrat en la propietat dels habitatges. S'analitza com les polítiques socials que garanteixen l'accés a l'habitatge resulten insuficients atès que generen més desigualtats tant en l'accés com en la possibilitat de mantenir l'habitatge. Es planteja la necessitat de crear mesures que relacionen el model de ciutat i el model d'habitatge que es vol mitjançant una política d'urbanisme i una política d'habitatge municipi per municipi.

Paraules clau: model d'habitatge, polítiques socials, drets, serveis socials

The Role of the Social Housing Programmes of the Housing Agency of Catalonia

Abstract: Based on the experience and work carried out by the Catalan Housing Agency's social housing programmes, this article reflects on the model of housing access that is centred on home ownership. We analyse how social policies that guarantee access to housing are insufficient and generate more inequalities both in access to and in the possibility of maintaining housing. The article raises the need to create measures that link the city model and the desired housing model through an urban planning policy and a housing policy on a municipality-by-municipality basis.

Keywords: housing model, social policies, rights, social services

El dret a l'habitatge està reconegut a la Constitució espanyola, tot i que no té la categoria de dret subjectiu.

Hi ha un debat encetat des de fa temps en relació a si els serveis socials són un dret universal. El II Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024 es ratifica en la idea que el sistema català de serveis socials és un dels pilars bàsics de l'estat del benestar i apunta que el seu gran repte és «convertir-se en un sistema universal de cobertura global, que doni resposta a les necessitats socials al llarg de totes les etapes de la vida d'una persona».[1]

És més, el nou Pla Estratègic reforça la necessitat que els serveis socials es configurin com un «sistema que reforçarà l'estat del benestar a Catalunya, en la mesura que complirà el seu objectiu d'assegurar l'equitat, la cohesió i la justícia social».[2]

Si alguna cosa tenim tots clara és que malgrat les mancances que podem identificar, tant a Catalunya, com a Espanya i Europa, hem construït sistemes que garanteixen el dret a la salut, a l'educació o a unes tipologies de prestació determinades (sobretot jubilacions, atur). Tot i els dèficits d'aquests sistemes, podem assegurar que s'han configurat com els tres grans pilars de l'estat del benestar a Espanya, sobretot des de l'adveniment de la democràcia.

Malgrat que la Llei 12/2007 d'11 d'octubre de serveis socials assegura en els seus prinpis rectors la universalitat dels serveis socials, a la pràctica el sistema no ho garanteix, tot i que podem dir que estem avançant en aquesta línia. I el que clarament tampoc ho està és que l'habitatge conformi un pilar essencial de l'estat del benestar, si més no a l'Estat espanyol. Aquest és un paràmetre que m'interessava apuntar perquè és des d'aquest context que podem observar com s'ha anat construint un model d'accés a l'habitatge on aproximadament entre el 65 i el 70% de les persones són propietàries o estan pagant un habitatge. Aquest model és producte d'unes «regles del joc» marcades pel mercat; un mercat immobiliari que utilitza el sòl i la planificació urbanística per aplicar una política clarament neoliberal, en la que hi ha hagut poca intervenció per part dels poders públics.

1 II Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024, p. 3.

2 Ibídem.

Aquest model sumat a la situació actual de crisis econòmiques i socials successives fa difícil garantir a tothom els recursos econòmics per fer front a una vida digna, quan una part important de la ciutadania malviu amb salaris baixos i amb molta precarietat laboral. Així com podríem dir que l'educació i la salut són públiques i gratuïtes, i que si tens dret a l'atur o a la jubilació, en principi l'has de tenir garantida, el que sens dubte no tenim garantit avui per avui és l'accés als recursos econòmics per poder llogar o mantenir un habitatge. Aquests són elements que no podem obviar, tot i disposar del marc legislatiu que intenta regular el dret a l'habitatge. A més a més, la mateixa Llei del dret a l'habitatge de Catalunya[3] estableix aquestes bases, així com el conjunt d'activats de proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials, que es configuren com un servei d'interès general per assegurar un habitatge digne a tots el ciutadans (article 4 de la nostra llei), però aquest proveïment d'habitatge resulta insuficient en les polítiques públiques.

Si fem una anàlisi dels recursos que destina el món municipal a determinades activitats, i posem el cas de la mitjana dels municipis de la demarcació de Barcelona com a exemple, l'any 2021 invertia en l'àmbit dels serveis socials uns setanta euros per habitant i any, però no s'incloïa en cap cas l'habitatge. Segurament l'explicació la podríem trobar en el fet que la qüestió de l'habitatge s'ha considerat durant molt temps que era una qüestió d'indole individual i no pas col·lectiva. Si féssim l'exercici d'invertir setanta euros per habitant en temes d'habitatge a Tarragona, amb una població aproximada de 120.000 habitants, podríem destinar 8,4 milions d'euros a polítiques d'habitatge, però malauradament no és aquest l'àmbit d'inversió, i molt menys i en general a cap municipi de Catalunya. Podem concloure que les polítiques socials que garanteixen l'accés a l'habitatge resulten insuficients atès que una part important de la població del país es troba en risc d'exclusió residencial. Tot això ha anat generant un conjunt de desigualtats molt importants tant en l'accés com en la possibilitat de mantenir l'habitatge.

Aquesta anàlisi ens pot fer pensar que, en general, en l'administració pública (autonòmica o local), els recursos econòmics destinats a polítiques d'habitatge són absolutament insuficients.

3 Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge

A Catalunya, d'acord amb els resultats d'una enquesta feta del 2016 al 2017 en relació amb les àrees bàsiques dels serveis socials de Catalunya es donava una projecció per a l'any 2020 de 23 mil persones sense sostre i sense habitatge (que són les dues Categories ETHOS de les que tenim dades a Catalunya).

De fet, d'acord amb les dades de l'INE —Institut Nacional d'Estadística— semblava que 23 mil persones són les que hi ha a tot l'Estat. Nosaltres, a Catalunya, només amb aquestes dues categories ja tenim un problema important. Ja no entrem en les altres categories d'habitatge insegur o inadequat, que també ens donen unes xifres bastant impressionants. Però amb la categoria més propera a l'exclusió social i residencial que tenim, podríem dir, amb dades de l'Informe FOESSA, que les nostres xifres són molt impressionants; tenim la constatació d'un problema evident i l'hem de poder abordar.

Per situar elements, per part de la Generalitat, el any 2010 es va començar a fer un grup de treball per impulsar elements concrets per abordar l'estratègia del fenomen del sensellarisme a Catalunya. Aquest tema es va tornar a reprendre a finals del 2016. En aquest moment sobre la taula del Govern de la Generalitat hi ha una proposta concreta per a l'abordatge de l'estratègia de les persones sense llar; tots plegats (administració, entitats i els nous ajuntaments que van formar part del pla pilot de l'estratègia per a les persones sense llar) esperem que es concreti i que hi hagi mesures i recursos econòmics per tal que el 2022 es pugui començar a implementar aquesta estratègia. Al Pla Estratègic de Serveis Socials, el capítol quatre es destina íntegrament al tema del sensellarisme. Tant de bo tinguem els recursos i les capacitats tots plegats per abordar aquesta problemàtica.

Finalment, vull presentar el perfil d'acord amb les dades de l'any 2019; de les persones que acudien a demanar un recurs que l'administració de la Generalitat ofereix als ciutadans: l'accés d'ajudes al lloguer. La mitjana d'ingressos de les persones que tenien habitatge en lloguer i que demanaven l'ajuda a Barcelona era de 127,00 euros, a Girona d'11,970, a Lleida d'11,224 i a Tarragona de 10,819 euros. Estem parlant de mitjanes per tot Catalunya i d'un grup de persones de 80 mil sol·licitants d'ajuts de lloguer. S'analitzava l'import de lloguer, quin esforç feien sobre aquestes rendes –un esforç que va des del 45 al 38%– i, en tot cas,

el que l'ajut podia subsidiar en aquest nivell. En teoria tothom diu que el que s'hauria de considerar com a despesa màxima, incloent el cost de l'habitatge i d'energia, no hauria de ser superior al 30%. Per tant, només en habitatge, en aquests casos i amb aquestes rendes, estem parlant d'una situació d'absoluta precarietat en el manteniment de l'habitatge i, lògicament, aquest és un tema que ens ha de fer reflexionar.

Amb tot això, la meva contribució és una constatació de la realitat i que hauria d'haver-hi més recursos així com una planificació concreta sobre el tema de l'habitatge, tant des del govern local com dels governs supralocals. De fet, els governs locals haurien de pensar també que quan decideixin quin urbanisme apliquen a la seva ciutat, estan decidint quin model d'habitatge tenen i, per tant, quines tipologies i quin accés a l'habitatge hi ha. També han de pensar el conjunt de polítiques que poden fer possible disposar de l'habitatge que queda buit. És a dir, que hi una sèrie de mesures que haurien d'anar correlacionades entre el model de ciutat que volem i el model d'habitatge que volem. I això no pot anar separat de quina qualitat de vida volem a les nostres ciutats i de com el que supleixen els serveis socials, caldria que es garantís a través d'una política d'urbanisme i una política d'habitatge municipi per municipi, més allà de la Generalitat.

Universitat Rovira i Virgili

CÀTEDRA D'INCLUSIÓ SOCIAL
Universitat Rovira i Virgili

La col·lecció Quaderns per a la Inclusió Social pretén ser el vehicle periòdic d'anàlisi i de reflexió-formació vers temes que en aquests temps ocupen i preocupen la societat: la vulnerabilitat i l'augment de riscos socials. Des d'aquestes pàgines s'aporten respostes i propostes per millorar i optimitzar els processos i mètodes d'intervenció social, així com identificar problemàtiques en funció de l'entorn per aportar-hi coneixement i pensament a un objectiu específic: el manteniment i l'enfortiment de la cohesió social.

UNIVERSITAT ROVIRA i VIRGILI
[publicacions] urv